

Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Salah IDMACHICHE
DGAFP*

En 2014, 447 000 agents de la fonction publique ont changé d'employeur, de zone d'emploi, de statut ou de situation d'emploi tout en restant dans la fonction publique. Le taux de mobilité défini par la part des agents ayant connu au moins un de ces changements tout en restant dans la fonction publique, en 2014, est de 8,5 %. Ce taux est stable par rapport à 2013, en léger retrait de 0,2 point par rapport à 2012 et inférieur de 1,2 point par rapport à 2011.

Si la majorité des mobilités correspond à un seul changement de situation professionnelle, la moitié des changements d'employeur va de pair avec une mobilité géographique, bien que cette association soit plutôt rare en cas de restructurations (environ 10 %).

Hors restructurations, le taux de mobilité annuel s'établit à 7,5 % entre 2012 et 2014. Le taux de changement d'employeur se stabilise sur la période. Le taux de mobilité de 2011 reste atypique (8,7 %) du fait notamment d'une proportion exceptionnelle de bénéficiaires de contrats aidés devenant contractuels dans la fonction publique hospitalière (FPH) et la fonction publique territoriale (FPT) ainsi que d'une mobilité géographique plus fréquente des agents du ministère de l'Éducation nationale cette année-là.

Que ce soit avec ou hors restructurations, chaque année, de 2011 à 2014, la fonction publique de l'État (FPE) affiche le taux de mobilité le plus élevé, suivi de la FPH et de la FPT (9,3 % hors restructurations en 2014 contre 6,7 % dans la FPH et 5,9 % dans la FPT). Cela résulte d'un taux de changement de zone d'emploi particulièrement élevé dans la FPE : respectivement deux fois et cinq fois plus haut que dans la FPT et la FPH en 2014. Le taux de changement de statut ou de situation d'emploi est en revanche supérieur dans ces deux versants (3,8 % dans la FPT, 3,4 % dans la FPH et 2,7 % dans la FPE en 2014), et celui de changement d'employeur particulièrement élevé dans la FPH (3,7 % hors restructurations en 2014 dans la FPH, 2,9 % dans la FPT et 2,7 % dans la FPE).

Les mobilités inter-versants sont peu fréquentes (moins de 1 % des agents). La majorité des changements d'employeur de la FPE se fait au sein de chaque ministère et de ses différents établissements publics administratifs sous tutelle (57 % en 2014). Dans la FPT, les établissements intercommunaux accueillent quatre agents changeant d'employeur sur dix de ce versant en 2014.

Parmi les agents présents chaque année, de 2010 à 2014, 22 % ont été concernés par au moins un type de mobilité. Les changements d'employeur et de zone

* DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

géographique sont les plus fréquents (11 % des agents) suivis par les changements de statut ou de situation d'emploi (8 %).

Quel que soit le type de changement de situation professionnelle, la mobilité décroît avec l'âge. Concernant plus spécifiquement les changements d'employeur, toutes choses égales par ailleurs, les femmes, les bénéficiaires de contrats aidés, les agents en catégorie A+ et ceux de la FPH et de la FPT sont les plus mobiles. La probabilité de changer de zone d'emploi est plus élevée pour les hommes, les contractuels et les agents de la FPE et décroît avec le niveau de la catégorie hiérarchique. Enfin, le taux de changement de statut est supérieur pour les femmes et les agents de la FPT. Néanmoins, c'est logiquement le type de contrat qui est le plus déterminant, les contractuels et les bénéficiaires de contrats aidés changeant beaucoup plus fréquemment de situation d'emploi que les fonctionnaires.

La mobilité sous ses différents aspects constitue l'un des axes principaux des politiques de gestion des ressources humaines et d'adaptation de la fonction publique. Le sujet a notamment donné lieu en 2013 à un rapport sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires réalisé par les inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels prévoit des dispositifs visant à supprimer les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires : simplification et systématisation des possibilités de détachement et d'intégration des fonctionnaires dans des corps et emplois appartenant à la même catégorie, possibilité d'intégrer directement un autre corps lorsque les conditions pour y être détaché sont remplies et maintien des avantages acquis dans le cadre des différents emplois occupés pendant la mobilité.

Cette étude porte sur la mobilité des agents civils, tous statuts confondus, des trois versants de la fonction publique de 2011 à 2014. Elle s'appuie sur les données issues du système d'information sur les agents des services publics (Siasp) (voir Encadré 1) et approfondit l'analyse des statistiques sur la mobilité publiées chaque année dans le cadre du rapport sur l'état de la fonction publique. En particulier, on étudie pour la première fois l'évolution des mobilités sur plusieurs années. Les restructurations d'employeurs intervenues sur la période ont été identifiées (voir Encadrés 2 et 3) afin d'analyser, par versant, les mobilités en tenant compte de ces événements particuliers. Enfin, les caractéristiques des agents concernés par des mobilités individuelles sont étudiées en s'appuyant sur une analyse économétrique qui permet d'identifier les facteurs déterminants de la mobilité.

Une mobilité et trois types de changement de situation professionnelle

La mobilité professionnelle est étudiée ici au sein de la fonction publique. Est appelé agent mobile toute personne présente au cours de deux années successives dans la fonction publique et qui enregistre un changement conséquent de sa condition d'emploi, caractérisé par un ou plusieurs des trois changements suivants (appelés actes de mobilité) : changement d'employeur, de zone d'emploi (mobilité géographique), de statut ou de situation d'emploi (voir définition dans l'Encadré 1). Un agent quittant la fonction publique, arrivant ou revenant après une année complète d'absence, ne sera donc pas décompté dans les agents mobiles. La source statistique (Siasp) utilisée ne permet pas d'identifier les mobilités fonctionnelles telles que les changements de poste : ce type de mobilité ne sera donc pas comptabilisé dans cette étude.

La mobilité se stabilise en 2014 après un léger recul en 2013 et une forte baisse en 2012

En 2014, 447 000 agents ont connu au moins un acte de mobilité correspondant à un taux de mobilité de 8,5 % (Figure D 1-1). Ce taux est stable par rapport à 2013, en léger retrait de 0,2 point par rapport à 2012 et inférieur de 1,2 point par rapport à 2011. Le niveau particulièrement haut de la mobilité en 2011 s'explique principalement par une proportion importante de changement de statut parmi les bénéficiaires de contrats aidés dans la FPT et la FPH. Cette année-là, le nombre de contrats aidés a très nettement baissé dans ces deux versants (-21 %) suite à la réduction des enveloppes consacrées à cette politique¹ : une part importante de bénéficiaires de contrats aidés a été converties en contractuels (27 % en 2011 contre 18 % en 2012 dans la FPT et 45 % en 2011 contre 28 % en 2012 dans la FPH). Dans une moindre mesure, la chute du taux de mobilité entre 2011 et 2012 provient de la baisse de la mobilité géographique en 2012 principalement attribuée à la diminution des changements géographiques parmi les agents du ministère de l'Éducation nationale².

Parmi les agents mobiles en 2014, l'acte de mobilité le plus fréquent est le changement d'employeur (47 % des agents mobiles) suivi de près par le changement de zone d'emploi (46 %) et enfin par le changement de statut ou de situation d'emploi (38 %). Ce classement était identique en 2012 et 2013, même si la part des agents changeant d'employeur était supérieure de 4 à 5 points à celle des agents changeant de zone d'emploi. En 2011, ces deux parts étaient identiques (44 %).

Les trois types de changements peuvent se cumuler, si bien qu'au total environ 586 700 actes de mobilité ont été effectués en 2014, en hausse de 1,6 % par rapport à 2013, mais toujours à un niveau inférieur au nombre d'actes de mobilité enregistrés en 2011. En moyenne, comme les années précédentes, un agent mobile est concerné par 1,3 acte de mobilité.

Figure D 1-1 : Effectif des agents mobiles et nombre d'actes de mobilité de 2011 à 2014

	2011	2012	2013	2014
Agents présents deux années consécutives	5 140 448	5 146 962	5 185 962	5 266 360
Agents ayant connu au moins un acte de mobilité	497 866	446 997	442 790	446 708
Taux de mobilité (en %)	9,7	8,7	8,5	8,5
Répartition des agents mobiles selon le type de changement				
Changement d'employeur (en %)	44	49	48	47
Changement de zone d'emploi (en %)	44	44	44	46
Changement de statut ou de situation d'emploi (en %)	39	36	38	38
Ensemble des actes de mobilité	632 245	578 086	577 645	586 714
Nombre moyen par agent mobile	1,3	1,3	1,3	1,3

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 46 % des agents mobiles en 2014, c'est-à-dire les agents ayant connu au moins un changement, ont changé de zone d'emploi. À noter qu'un changement de zone d'emploi peut se cumuler avec d'autres changements.

1 Ernst et Dorothee (2013).

2 D'après Djiriguan (2015), le taux de mobilité inter-école a diminué depuis 2009, avant de très légèrement augmenter à la rentrée 2014.

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Les mobilités liées à un seul changement de situation professionnelle sont les plus fréquentes

Les mobilités simples, c'est-à-dire qui ne concernent qu'un seul type de changement sont les plus fréquentes quelle que soit l'année. En 2014, 6,2 % des agents n'ont connu qu'une mobilité simple (Figure D 1-2). Ce taux baisse de 0,1 point chaque année depuis 2012, après un net recul entre 2011 et 2012 (0,9 point) du fait notamment des nombreux emplois aidés qui ont exceptionnellement changé de statut en 2011. Les mobilités doubles concernent chaque année une proportion d'agents qui oscillent entre 1,8 % et 2 %. Enfin, seuls 0,4 % des agents effectuent une mobilité triple.

Figure D 1-2 : Répartition de l'ensemble des agents selon les diverses composantes de la mobilité de 2011 à 2014

Type de changement	2011			2012			2013			2014			
	Effectif	Part (en %)	Répartition des mobiles (en %)	Effectif	Part (en %)	Répartition des mobiles (en %)	Effectif	Part (en %)	Répartition des mobiles (en %)	Effectif	Part (en %)	Répartition des mobiles (en %)	
Aucune mobilité	4 642 582	90,3		4 699 965	91,3	0,0	4 743 172	91,5		4 819 652	91,5		
Simple	Employeur	108 453	2,1	21,8	112 573	2,2	25,2	103 738	2,0	23,4	99 967	1,9	22,4
	Statut	148 997	2,9	29,9	114 867	2,2	25,7	120 348	2,3	27,2	117 327	2,2	26,3
	Zone d'emploi	124 568	2,4	25,0	106 944	2,1	23,9	102 330	2,0	23,1	107 960	2,0	24,2
	Total	382 018	7,4	76,7	334 384	6,5	74,8	326 416	6,3	73,7	325 254	6,2	72,8
Double	Employeur + zone d'emploi	68 880	1,3	13,8	67 818	1,3	15,2	69 043	1,3	15,6	68 338	1,3	15,3
	Employeur + statut	23 231	0,5	4,7	21 827	0,4	4,9	22 467	0,4	5,1	22 200	0,4	5,0
	Zone d'emploi + statut	5 206	0,1	1,0	4 492	0,1	1,0	6 383	0,1	1,4	12 364	0,2	2,8
	Total	97 317	1,9	19,5	94 137	1,8	21,1	97 893	1,9	22,1	102 902	2,0	23,0
Triple	Employeur + zone d'emploi + statut	18 531	0,4	3,7	18 476	0,4	4,1	18 481	0,4	4,2	18 552	0,4	4,2
Ensemble des agents mobiles	497 866	9,7	100,0	446 997	8,7	100,0	442 790	8,5	100,0	446 708	8,5	100,0	
Ensemble des agents présents	5 140 448	100,0		5 146 962	100,0	0,0	5 185 962	100,0		5 266 360	100,0		

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Parmi les agents présents dans la fonction publique en 2013 et en 2014, 6,2 % ont connu une mobilité simple (un seul changement). Sur l'ensemble des agents mobiles, 22,4 % ont uniquement changé d'employeurs, 15,3 % à la fois d'employeur et de zone d'emploi et pas de statut.

Changement d'employeur et mobilité géographique vont souvent de pair...

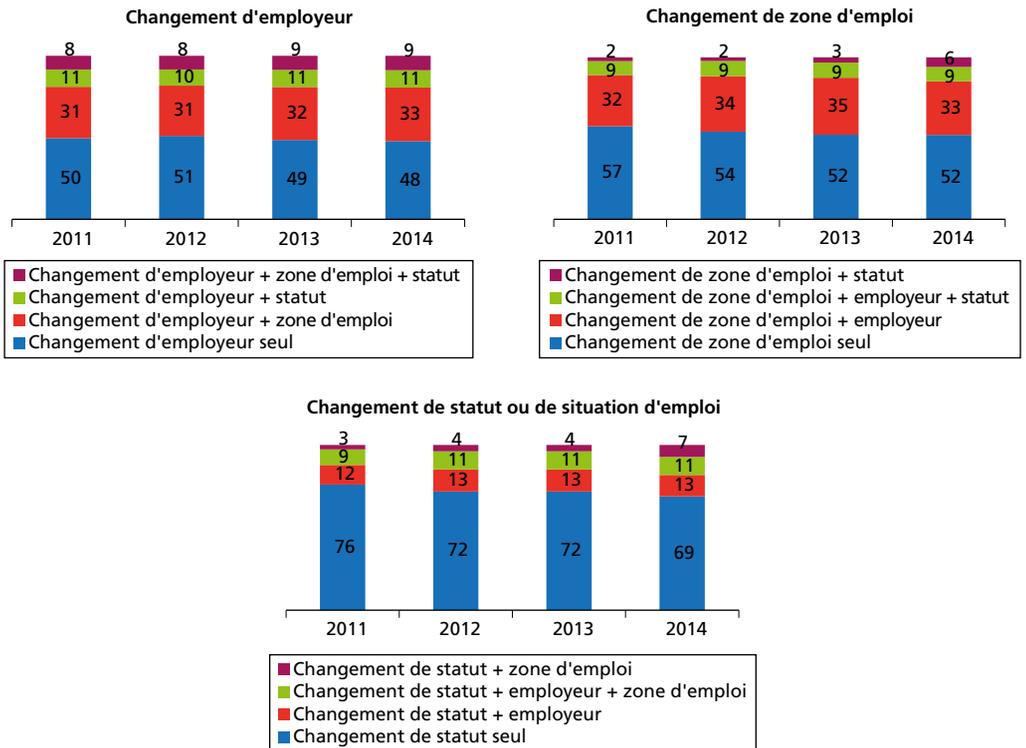
Chaque année depuis 2011, entre 48 % et 51 % des changements d'employeur ne sont associés à aucun autre type de changement, entre 31 % et 33 % s'accompagnent d'un changement de zone d'emploi et 11 % d'un changement de statut ou de situation d'emploi. La combinaison de ces trois facettes de la mobilité concerne 9 % des changements d'employeur en 2013 et en 2014 (-2 points par rapport à 2011 et 2012) (Figure D 1-3).

La majorité des modifications de zone d'emploi ne se combine pas avec d'autres changements : 52 % en 2014, même si ce taux est en baisse par rapport à 2011 (57 %). Près d'un tiers est toutefois également assorti d'un changement d'employeur et 9 % à la fois d'un changement d'employeur et de statut.

... et sept changements de statut ou de situation d'emploi sur dix s'effectuent sans aucune autre forme de changement

Les agents dont le statut ou la situation d'emploi (fonctionnaire, contractuel, bénéficiaire d'un contrat aidé, autre) est modifié restent majoritairement chez le même employeur et dans la même zone géographique. Ainsi, 69 % des changements de statut ou de situation d'emploi en 2014 ne sont pas associés à d'autres changements. Cette proportion a tout de même baissé de 7 points entre 2011 et 2014. De 12 à 13 % des changements de statut ou de situation d'emploi ont lieu à l'occasion d'un changement d'employeur, et 9 à 11 % s'accompagnent d'une mobilité géographique. Sur la période 2011-2014, c'est surtout la part des changements de statut combinés uniquement avec un changement de zone d'emploi qui a le plus augmenté, passant de 3 à 7 %.

Figure D 1-3 : Analyse détaillée des mobilités simples, doubles et triples par type de changement de 2011 à 2014



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : En 2014, 13 % des changements de statut ou de situation d'emploi s'effectuent parallèlement à un changement d'employeur.

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Un peu plus des deux tiers des agents ayant changé de statut ou de situation d'emploi sont devenus fonctionnaires

Les agents de la FPT et de la FPH connaissent nettement plus souvent des changements de statut ou de situation d'emploi (respectivement 3,8 % et 3,4 % en 2014) que ceux de la FPE (2,7 %). La mobilité inter-versants de la fonction publique et le changement de statut ou de situation d'emploi vont souvent de pair : 38,4 % des agents qui ont changé de versant de la fonction publique en 2014 ont également changé de statut ou de situation d'emploi, alors que cela ne concerne que 3 % des agents restés dans le même versant (**Figure 4.6-16**, fiche thématique).

Parmi les 170 400 agents de la fonction publique ayant connu un changement de statut ou de situation d'emploi en 2014, les trois quarts étaient contractuels, 15,3 % bénéficiaires de contrats aidés, et 4,2 % relevaient des autres catégories et statuts. Ils sont devenus fonctionnaires dans les deux tiers des cas, proportion en hausse de deux points par rapport à 2013 et de quinze points par rapport à 2011.

Les 127 800 contractuels qui changent de statut deviennent dans 85 % des cas des fonctionnaires (proportion relativement stable sur la période étudiée), dont près de la moitié travaillent dans la fonction publique territoriale. Il s'agit principalement dans ce versant de contractuels initialement recrutés sur des emplois d'adjoints techniques de deuxième classe non titulaires (13 800), d'adjoints administratifs de deuxième classe non titulaires (4 900) et d'adjoints territoriaux d'animation de deuxième classe non titulaires (3 400) qui intègrent respectivement les cadres d'emplois d'adjoints techniques territoriaux, d'adjoints administratifs territoriaux et d'adjoints territoriaux d'animation.

Dans la FPH, ces titularisations dans le secteur hospitalier correspondent pour une part importante à des contractuels sur des emplois d'aides-soignants de classe normale (6 500), d'infirmiers en soins généraux de grade 1 (5 200) et des agents des services hospitaliers qualifiés de classe normale (4 200) qui deviennent fonctionnaires.

Les titularisations au titre de la loi « Sauvadet »³ représentent environ 10 % des transitions de contractuel à fonctionnaire globalement, dont 16 % au sein de la FPE, 8 % dans la FPT et 6 % dans la FPH. De même, parmi les 26 000 bénéficiaires de contrats aidés ayant changé de situation d'emploi, la part de ceux qui deviennent contractuels est relativement stable (84 % en 2014).

Enfin, 5,6 % des changements de statut concernent des fonctionnaires (9 500 agents) qui deviennent contractuels pour la quasi-totalité. Il peut s'agir de situations très hétérogènes : des fonctionnaires tout juste retraités qui font des vacances l'année suivante, des élèves fonctionnaires de la FPE (École normale supérieure, par exemple) qui à la sortie de leur formation prennent un poste en tant que contractuel ou encore des agents qui reprennent leurs études comme doctorant. En outre, certains agents (notamment des infirmiers et des sages-femmes) quittent leur statut de fonctionnaire pour travailler dans le privé, mais reviennent faire quelques vacances dans un établissement public administratif (EPA).

Hors restructurations d'employeurs, le taux de mobilité perd un point

Certaines mobilités consécutives à des changements d'employeur s'inscrivent dans le cadre de restructurations d'employeurs. Ces changements sont évalués entre 62 800 en 2012 et 53 300 en 2013 et 2014. Il s'agit notamment des conséquences de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités pour la FPE conduisant à l'autonomie des universités, de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales qui favorise le regroupement de communes et de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009

3 Sur la période 2013-2015, 14 500 agents ont été admis à la titularisation dans la FPE pour 24 300 postes offerts, 23 000 dans la FPT (dont 65 % en 2013) et 5 500 dans la FPH.

portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires qui a abouti à la fusion d'établissements publics de santé. Ces mobilités sont atypiques dans la mesure où elles concernent généralement un nombre important d'agents employés dans une structure et sont plus souvent subies que choisies. Il convient de les identifier (voir **Encadré 3**) pour, d'une part, pouvoir les isoler afin de ne pas biaiser l'analyse de la mobilité individuelle des agents et, d'autre part, pouvoir étudier la population concernée par ces réorganisations. En effet, toutes choses égales par ailleurs, une hausse exceptionnelle du nombre des restructurations une année donnée augmentera temporairement le taux de changement d'employeur et donc le taux de mobilité, sans que cela ne corresponde à une modification du comportement des agents en matière de mobilité.

L'exclusion des changements d'employeur liés à des restructurations gomme la baisse du taux de mobilité observée entre 2012 et 2013. Les taux de changement de zone d'emploi et de statut ou de situation d'emploi sont en revanche modifiés à la marge. Hors restructurations, le taux de mobilité devient ainsi stable à 7,5 % entre 2012 et 2014 (**Figure D 1-4**). Le taux de changement d'employeur se stabilise sur la période, avec tout de même un léger recul en 2014 (3,0 % en 2014 après 3,1 % en 2013). Hors effet des restructurations, le taux de mobilité de 2011 reste atypique. Le taux de changement d'employeur qui était stable entre 2011 et 2012, y compris restructurations, baisse en 2013 et 2014. Hors restructuration, il recule désormais plus régulièrement : d'un dixième de point entre 2011 et 2012 puis entre 2013 et 2014.

Figure D 1-4 : Évolution du taux de mobilité entre 2011 et 2014
[en %]

	2011	2012	2013	2014
Mobilité	9,7	8,7	8,5	8,5
<i>Hors restructurations</i>	8,6	7,5	7,5	7,5
Changement d'employeur	4,3	4,3	4,1	4,0
<i>Hors restructurations</i>	3,2	3,1	3,1	3
Changement de zone d'emploi	4,2	3,8	3,8	3,9
<i>Hors restructurations</i>	4,2	3,8	3,7	3,8
Changement de statut ou de situation d'emploi	3,8	3,1	3,2	3,2
<i>Hors restructurations</i>	3,8	3,0	3,2	3,2

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Parmi les présents dans la fonction publique en 2013 et en 2014, 4 % ont changé d'employeur : 3 % sont des changements individuels et 1 % sont liés aux restructurations.

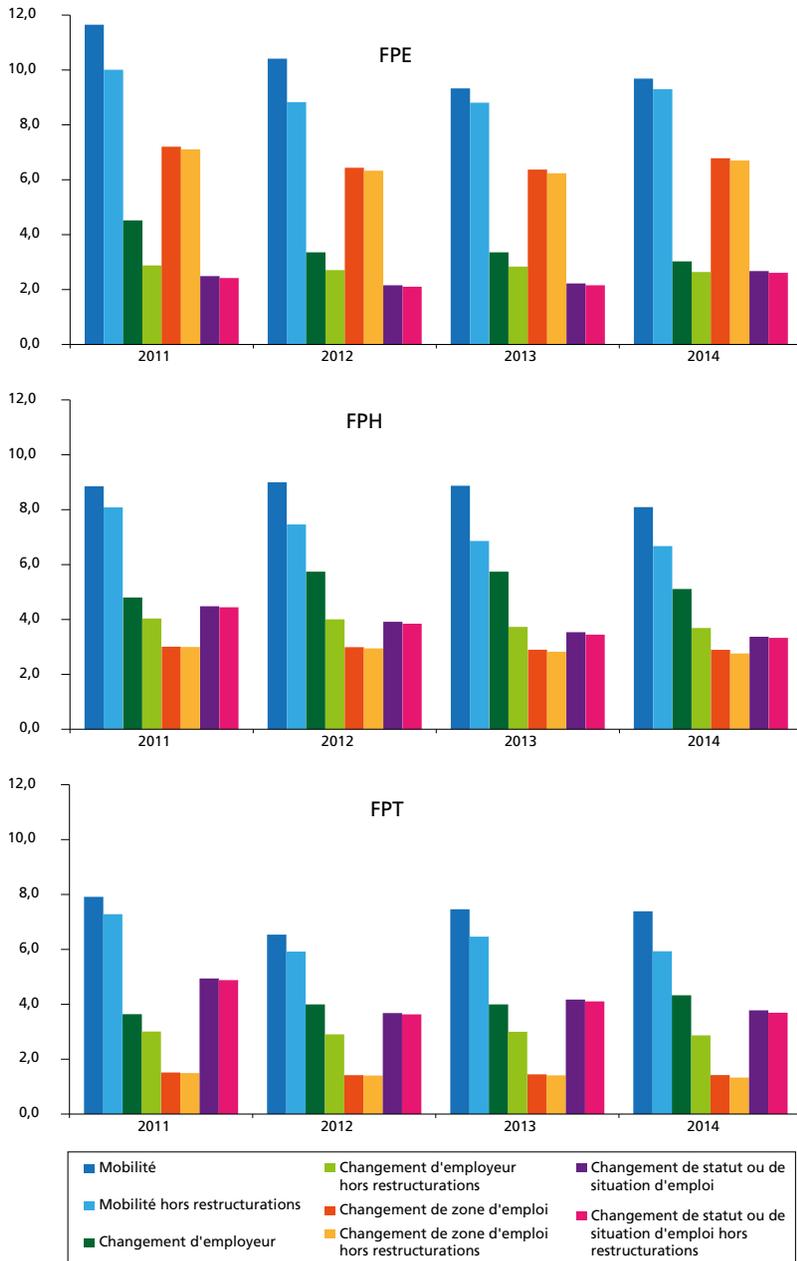
Les agents de la FPE sont les plus mobiles

Que ce soit avec ou hors restructurations, chaque année, de 2011 à 2014, la fonction publique de l'État (FPE) affiche le taux de mobilité le plus élevé, suivie de la FPH et de la FPT.

En 2014, le taux de mobilité de la FPE est de 9,7 %, en légère hausse par rapport à 2013 (9,3 %), mais plus bas qu'en 2011 (11,6 %) et 2012 (10,4 %) (**Figure D 1-5**). Les réorganisations intervenues en 2011 et 2012 dans le cadre de la loi relative à l'autonomie des universités (voir **Encadré 2**) expliquent 1,6 point du taux de mobilité en 2011 comme en 2012. Si le taux de mobilité hors restructurations reste relativement élevé en 2011 (10 %) du fait en particulier d'une mobilité géographique plus forte des enseignants cette année-là, il est identique en 2012 et en 2013 (8,8 %). Il augmente ensuite en 2014 (9,3 %), notamment sous l'effet de la hausse du nombre de changements de statut suite à la titularisation des 15 000 contractuels admissibles en juin 2013 au concours du premier et du second degré (voir la **Vue 2.1** « Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale en 2014 »).

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Figure D 1-5 : Évolution de la mobilité par versant entre 2011 et 2014 [en %]



Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Parmi les présents dans la FPE en 2013 et en 2014, 9,7 % sont mobiles, 3 % ont changé d'employeur.

Le taux de mobilité des agents de la FPH est de 8,1 % en 2014, en baisse après une période de stabilité autour de 9 % entre 2011 et 2013. En excluant les mobilités liées à des réorganisations d'établissements de santé, le taux de mobilité décroît chaque année pour atteindre 6,7 % en 2014, en lien avec une diminution du nombre de changements de statut ou de situations d'emploi, dont les baisses les plus importantes sont enregistrées chez les bénéficiaires de contrats aidés.

Enfin, dans la FPT, le taux de mobilité a enregistré un creux en 2012 (6,5 %), après avoir culminé à 7,9 % en 2011, et s'est rétabli à 7,5 % en 2013 puis 7,4 % des agents en 2014. Les réorganisations de plusieurs établissements intercommunaux augmentent mécaniquement les changements d'employeur et donc la mobilité dans la FPT. Les restructurations expliquent une part croissante, passant de 0,4 point en 2011 à 1,5 point en 2014 du taux de mobilité des agents de la FPT, lequel reste tout de même assez erratique en raison des changements de statut : nombre important d'agents en contrats aidés qui deviennent contractuels en 2011, hausse de 3 points du taux de changement de statut chez les contractuels et de 1,2 point chez les agents des autres catégories et statuts en 2013.

Les agents de la FPE sont les plus mobiles géographiquement, ceux de la FPT les moins mobiles

L'organisation de l'État sur l'ensemble du territoire national favorise la mobilité géographique de ses agents (6,8 % en 2014), plus fréquente que parmi les deux autres versants (1,4 % et 2,9 % respectivement dans la FPT et la FPH) (Figure D 1-5). Quel que soit le versant, la mobilité géographique est nettement plus fréquente lors de mobilités inter-versants. Ainsi, parmi les agents ayant quitté la FPE en 2014, 44,3 % ont changé de zone d'emploi. C'est le cas de 45,3 % et 42,8 % des mobiles inter-versants de la FPT et de la FPH (Figure 4.6-14, fiche thématique).

Les agents du ministère de la Justice sont les plus mobiles géographiquement (10,7 %). Au sein de la FPT, les agents des établissements départementaux changent le plus souvent de zone d'emploi (3 %), alors qu'au sein de la FPH, ce sont les agents des hôpitaux (3 %).

En 2014, un tiers des changements d'employeur de la FPT correspond à des restructurations

En 2014, un quart des changements d'employeur correspond à des restructurations caractérisées par des départs massifs d'un employeur vers un autre (voir Encadré 3). Cette part est stable sur la période étudiée (Figure D 1-6) malgré des disparités au sein de chaque versant de la fonction publique. En 2014, la part des changements d'employeur découlant de restructurations est moins importante dans la FPE (13 %) que dans les deux autres versants (28 % dans la FPH et 34 % dans la FPT).

Dans la FPE, les mobilités liées aux restructurations reculent progressivement de 35 300 en 2011 à 8 300 en 2014. Ainsi, cette proportion est en légère baisse par rapport à celle de 2013 (15 %), alors qu'elle était bien plus élevée en 2011 et 2012 (respectivement 36 % et 37 %) du fait de la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (voir Encadré 2).

Au sein de la FPT, les mobilités liées aux restructurations identifiées s'accroissent, passant de moins de 12 000 en 2011-2012 à 19 100 en 2013 et 28 500 en 2014, en lien avec la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui favorise notamment le regroupement de communes. Parallèlement, les mobilités annuelles hors restructurations sont restées relativement stables entre 54 700 et 57 400.

Enfin, près d'un quart des changements d'employeur hospitalier en 2014 correspond à des restructurations. Les mobilités liées à des restructurations dans la FPH étaient évaluées à 8 600

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

en 2011 ; elles ont doublé en 2012 et presque triplé en 2013 par rapport à 2011, avant de retomber à 16 500 en 2014. La part de ce type de changement a ainsi nettement augmenté en 2012 et en 2013 (respectivement de douze points et de sept points). Ces hausses importantes s'expliquent essentiellement par les restructurations intervenues dans la FPH durant ces années. Il s'agit notamment de fusions d'hôpitaux après la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Parallèlement, les mobilités hors restructurations passaient d'environ 45 500 en 2011-2012 à 43 000 en 2013 et 2014.

Figure D 1-6 : Part des changements d'employeur correspondant à des restructurations et à des mobilités individuelles par versant de 2011 à 2014
[en %]

	2011		2012		2013		2014	
	Changements individuels	Restructurations						
FPE	64	36	63	37	85	15	87	13
FPT	83	17	82	18	75	25	66	34
FPH	84	16	72	28	65	35	72	28
Total	75	25	72	28	75	25	75	25

Sources : *Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.*

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 75 % des changements d'employeur en 2011 correspondent à des mobilités individuelles.

Les changements d'employeur liés à des restructurations s'accompagnent rarement de changement de zone d'emploi, contrairement aux mobilités individuelles

Dans le cadre d'une mobilité individuelle, plus de la moitié des changements d'employeur s'accompagnent d'un changement de zone d'emploi en 2014 (**Figure D 1-7**). Cette part atteint 71 % dans la FPH, alors qu'elle n'est que de 47 % dans la FPE et de 44 % dans la FPT, ce qui traduit le fait que les établissements hospitaliers sont souvent dans des zones d'emploi différentes.

En revanche, seuls 10 % des changements d'employeur liées à des restructurations sont associées à une mobilité géographique, même si cette part progresse régulièrement depuis 2011. Ainsi, les fusions d'employeurs se font souvent entre entités proches géographiquement, et certaines restructuration ne correspondent en fait qu'à un changement de statut juridique, voire en pratique de « lieu de rattachement en gestion ». Dans la FPE, les changements d'employeur issus d'opérations de restructuration apparaissent comme étant relativement souvent accompagnés d'un changement du lieu de travail (entre un sur cinq et un sur quatre) entre 2013 et 2014, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Toutefois, ces résultats sont beaucoup plus stables en nombre (entre 1 800 et 2 800 mobilités géographiques lors de restructurations identifiées) dans le contexte de fort reflux des restructurations.

Dans la FPT, 6 % seulement des changements d'employeur issus de restructurations ont été associés à des changements de zone d'emploi en 2014 (+2 points par rapport à 2013). Cette proportion atteint 9 % pour les agents de la FPH (+5 points par rapport à 2013). Au total, en 2014, 5 100 mobilités géographiques seraient dues à des restructurations dans l'ensemble de la fonction publique en 2014, réparties en parts pratiquement égales entre les trois versants.

Figure D 1-7 : Part des changements de zone d'emploi parmi les changements d'employeur correspondant à des restructurations ou à des mobilités individuelles par versant [en %]

		2011	2012	2013	2014
FPE	Mobilités individuelles	45	46	46	47
	Restructurations	6	7	25	22
	Ensemble	30	32	43	44
FPT	Mobilités individuelles	46	46	44	44
	Restructurations	3	2	4	6
	Ensemble	38	38	34	31
FPH	Mobilités individuelles	70	69	71	71
	Restructurations	1	3	4	9
	Ensemble	59	51	47	54
Total	Mobilités individuelles	52	53	52	53
	Restructurations	4	5	8	10
	Ensemble	40	39	41	42

Sources : *Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.*

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 42 % des changements d'employeur en 2014 ont été accompagnés d'un changement de zone d'emploi. Parmi les changements individuels d'employeur, 53 % sont associés à des changements de zone d'emploi. Seuls 10 % des changements d'employeur issus de restructurations sont associés à des changements de zone d'emploi.

Les mobilités inter-versants sont peu fréquentes

Quel que soit le versant employeur, le taux de mobilité inter-versants est inférieur à 1 % (Figure D 1-8) et évolue peu entre 2011 et 2014, alors que le taux de changement d'employeur intra-versant est plus contrasté d'un versant à l'autre et fluctue davantage (entre 2,5 % pour la FPE en 2014 et 5 % pour la FPH en 2013) du fait notamment des restructurations (Figures D 1-8 et D 1-9).

En 2014, le changement de versant employeur de la fonction publique a concerné 0,6 % des agents, soit environ 33 400 agents. Cette proportion est en retrait de 0,1 point par rapport à 2013.

Dans la FPE, 0,5 % des agents ont changé de versant en 2013 et 2014 après 0,7 % en 2011 et 2012. Dans la FPH, le taux de changement de versant baisse. Il est de 0,7 % en 2013 et 2014, en recul de 0,1 point par rapport à 2012 et à 2011. Dans la FPT, la proportion des agents qui changent de versant est stable sur la période étudiée (0,7 %).

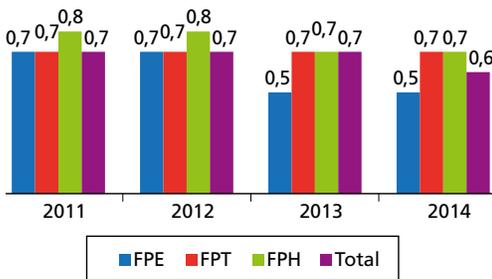
Le changement d'employeur intra-versant a concerné 3,4 % des agents en 2014, en léger recul par rapport aux années précédentes. Ce taux est plus important dans la FPH où il s'élève, en 2012 et en 2013, respectivement à 4,8 % et 5,0 %, notamment sous l'effet des importantes restructurations des établissements hospitaliers. Ce taux se stabilise ensuite à 4,4 % en 2014. Hors restructurations, ce taux est de 3,0 % en 2014, en baisse de 0,3 point par rapport à 2011.

Au sein de la FPE, le taux de changement d'employeur est de 2,5 % en 2014. Ce taux était nettement plus élevé en 2011 et 2012 (respectivement 3,9 % et 3,7 %) consécutivement aux transferts liés à la loi relative à l'autonomie des universités. Hors restructurations, ce taux n'évolue que très peu : il oscille entre 2,1 % et 2,3 % sur la période 2011-2014.

Enfin, au sein de la FPT, le taux de changement d'employeur augmente en 2013 : 3,3 % après 2,9 % en 2011 et en 2012. Il atteint 3,6 % en 2014. Cette évolution résulte des fusions des communes et des établissements intercommunaux intervenues en 2013 et en 2014. En dehors de ces fusions, ce taux est plus stable : 3,0 % en 2014 contre 3,3 % en 2011.

Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Figure D 1-8 : Taux de changement d'employeur inter-versants
[en %]

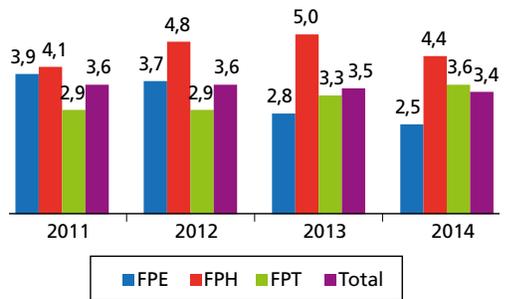


Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Parmi les présents dans la FPE en 2013 et toujours présents dans la fonction publique en 2014, 0,5 % sont partis vers un autre versant en 2014.

Figure D 1-9 : Taux de changement d'employeur intra-versant
[en %]

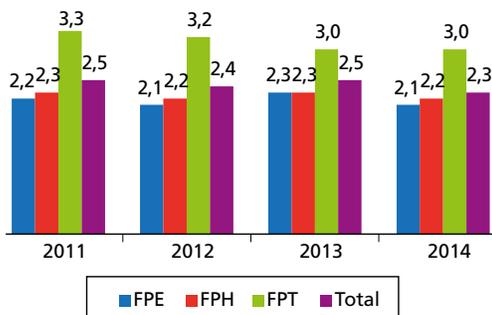


Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Parmi les présents dans la FPE en 2013 et en 2014, 2,5 % ont changé d'employeur au sein de ce versant.

Figure D 1-10 : Taux de changement individuel d'employeur intra-versant
[en %]



Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Parmi les présents dans la FPE en 2013 et en 2014, hors restructurations, 2,1 % ont changé d'employeur au sein de ce versant.

La majorité des changements d'employeur de la FPE se fait au sein de chaque ministère et de ses différents établissements publics administratifs sous tutelle

Dans la FPE, les différents employeurs sont identifiés par chacun des secrétariats généraux gestionnaires des moyens des ministères, soit « 12 grands ministères » auxquels s'ajoutent les différents établissements publics administratifs sous tutelle (EPA).

En 2014, lorsque les agents de la FPE changent d'employeur, c'est au sein du même ministère (EPA compris) que s'effectue la majorité des mouvements (voir Figure 4.6-10, fiche thématique) : 57 % dont 32 % entre les EPA du même ministère, 15 % d'un EPA du ministère vers le ministère de tutelle et 10 % du ministère de tutelle vers les EPA du même ministère. Seuls 26 % des changements d'employeur concernent des changements de ministère (EPA compris). Enfin, les agents de la FPE qui changent d'employeur pour partir vers un autre versant représentent 17 % des changements d'employeur : 13 % vers la FPT et 4 % vers la FPH.

Mais ces constats marquent de fortes disparités au sein des différents ministères. Ainsi, en 2014, au ministère de l'Écologie, les départs depuis le ministère vers les EPA sous sa tutelle représentent un peu plus des deux tiers des mobilités inter-employeurs du ministère du fait du transfert d'agents vers le Cerema (17 % hors transferts) contre moins de 9 % pour les autres ministères.

En 2014, la mobilité interministérielle, c'est-à-dire le départ d'un ministère vers un autre ministère (hors EPA), est majoritaire aux services du Premier ministre (près des deux tiers des changements d'employeur) et fréquente aux ministères des Affaires étrangères (47 %), de l'Intérieur (47 %), de la Justice (43 %) et de la Défense (34 %). Les mouvements entre les EPA du même ministère sont particulièrement fréquents dans les ministères de l'enseignement : ils correspondent essentiellement à des changements d'établissement scolaire ou d'université ; ils sont majoritaires au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (58 % des changements d'employeur), et ils représentent 35 % des changements d'employeur du ministère de l'Éducation nationale. Par ailleurs, les départs d'un ministère (y compris EPA) vers la FPT sont relativement nombreux parmi les mobilités inter-employeurs du ministère de la Culture (24 % des changements d'employeur) et du ministère de l'Intérieur (27 %). Enfin, 17 % des agents qui changent d'employeur du ministère de la Santé vont dans la FPH, alors qu'ils sont moins de 7 % dans les autres ministères, excepté celui de la Défense (10 %).

Dans la FPT, les établissements intercommunaux accueillent quatre agents changeant d'employeur sur dix de ce versant en 2014 (Figure 4.6-11, fiche thématique) et les communes 28 %. Seules 10 % des mobilités d'employeur depuis la FPT se font vers un employeur de la FPE. Les départs d'une commune se font principalement vers d'autres communes (42 %) et un quart vers des établissements intercommunaux. En revanche, les mobilités depuis les établissements intercommunaux vers les communes sont beaucoup moins fréquentes (13 %), les agents mobiles restant dans le cercle des employeurs intercommunaux (75 %). Les départs vers un employeur de la FPH sont particulièrement nombreux parmi les mobiles des établissements communaux (27,2 %).

Par ailleurs, les agents des départements réalisant une mobilité partent assez fréquemment vers d'autres départements employeurs (23,4 %), alors que ceux des régions vont rarement vers une autre région employeur (8 %), mais se dirigent plutôt vers la FPE (28 %), un département (19 %) ou une commune (20 %), sans doute du fait du nombre limité de régions et pour éviter des mobilités géographiques trop lointaines. À noter que près de deux agents mobiles sur dix issus des départements partent également vers un employeur de la FPE.

Enfin, près de huit agents mobiles sur dix de la FPH sont accueillis par des employeurs du secteur hospitalier, 8,5 % par des employeurs de la FPT et 6,5 % par les établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA). Les agents des hôpitaux réalisant une mobilité restent essentiellement dans les structures hospitalières (82 %), alors que deux tiers des agents des EHPA en mobilité partent vers des hôpitaux ou un employeur de la FPT (respectivement 48 % et 20 %).

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

En cinq ans, plus d'un agent sur cinq a connu au moins une mobilité

Parmi les agents présents en 2010 et 2011, seuls 35 % étaient également présents chaque année de 2012 à 2014 du fait notamment du renouvellement des effectifs (37 % parmi les fonctionnaires, 26 % parmi les contractuels, 13 % parmi les bénéficiaires de contrats aidés et 45 % parmi les autres statuts). Globalement, 22 % des présents les cinq années ont été concernés par au moins un type de mobilité.

Les changements de statut ou de situation d'emploi sont les moins fréquents : ils ne concernent que 8 % des agents présents sur la période 2010-2014, et 1 % des agents en ont connu deux et plus (Figure D 1-11). Les changements d'employeur et de zone géographique ont concerné chacun 11 % des agents (dont respectivement 2 % et 3 % de changements multiples).

Figure D 1-11 : Fréquences des différents changements sur la période 2011-2014

[en %]

		Au moins un type de changement			Changement d'employeur			Changement de zone d'emploi			Changement de statut ou de situation d'emploi		
		0	1	2 et +	0	1	2 et +	0	1	2	0	1	2 et +
FPE	Fonctionnaires	77,3	17,6	5,1	92,9	6,2	1,0	82,4	13,7	3,9	99,1	0,5	0,4
	Contractuels	53,3	26,9	19,9	74,2	18,9	6,9	73,6	16,2	10,2	74,1	23,3	2,6
	Autres catégories et statuts	84,8	11,0	4,2	98,3	1,4	0,3	86,4	9,9	3,7	98,1	1,5	0,4
	Bénéficiaires de contrats aidés	11,9	54,2	33,9	32,4	52,5	15,1	64,7	27,7	7,5	22,1	60,1	17,8
	Ensemble	74,2	18,6	7,2	90,3	7,9	1,8	81,4	13,9	4,8	95,0	4,1	0,8
FPT	Fonctionnaires	90,6	7,9	1,5	91,9	7,2	0,9	96,9	2,7	0,3	98,5	0,9	0,6
	Contractuels	40,7	49,0	10,3	80,1	15,6	4,3	91,9	6,4	1,8	49,9	48,2	1,9
	Autres catégories et statuts	84,4	10,0	5,5	91,1	6,8	2,1	95,0	3,9	1,1	89,3	7,3	3,4
	Bénéficiaires de contrats aidés	8,5	54,2	37,3	72,2	21,2	6,7	92,0	6,2	1,8	11,8	59,6	28,7
	Ensemble	81,3	15,1	3,6	89,7	8,7	1,5	96,0	3,4	0,6	89,2	9,4	1,4
FPH	Fonctionnaires	88,6	10,3	1,0	89,5	9,8	0,7	95,7	3,9	0,4	99,1	0,7	0,2
	Contractuels	34,3	55,2	10,6	80,7	16,0	3,3	90,9	7,5	1,5	43,4	55,3	1,3
	Autres catégories et statuts	67,9	20,3	11,8	69,6	19,6	10,8	77,9	14,1	8,0	95,0	3,3	1,7
	Bénéficiaires de contrats aidés	4,2	53,1	42,7	71,9	21,8	6,3	89,2	8,6	2,2	6,5	61,8	31,7
	Ensemble	78,2	18,1	3,7	86,3	11,7	2,0	93,3	5,4	1,3	89,8	9,4	0,8
Ensemble	Fonctionnaires	84,7	12,4	2,9	91,8	7,3	0,9	90,6	7,5	1,8	98,9	0,7	0,4
	Contractuels	44,0	42,0	14,0	78,0	16,9	5,1	84,7	10,4	4,9	57,6	40,3	2,0
	Autres catégories et statuts	79,7	13,6	6,7	88,7	7,6	3,7	85,2	10,2	4,6	95,8	2,9	1,2
	Bénéficiaires de contrats aidés	9,0	54,1	36,9	58,6	31,9	9,5	82,3	13,9	3,8	14,5	60,1	25,4
	Ensemble	77,6	17,2	5,1	89,2	9,0	1,8	89,3	8,2	2,5	91,8	7,2	1,0

Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents cinq années de suite (de 2010 à 2014) dans un emploi principal en France, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 32,4 % des bénéficiaires de contrats aidés présents cinq années de suite dans la fonction publique de l'État n'ont pas connu de changement d'employeur.

Cependant, il y a de fortes disparités selon le type de contrat, certains ne pouvant pas être renouvelés. Ainsi, les bénéficiaires de contrats aidés en 2010 et présents jusqu'en 2014 ont majoritairement changé de statut (86 % dont 94 % dans la FPH, 88 % dans la FPT et 78 % dans la FPE). C'est également le cas de 42 % des contractuels, surtout dans la FPH et la FPT (respectivement 57 % et 50 %) et nettement moins dans la FPE (26 %). Du fait de leur statut, les fonctionnaires qui sont majoritaires parmi les agents présents les cinq années sont très rarement concernés par ce type de mobilité (1,1 %).

De même, 41 % des bénéficiaires de contrats aidés en 2010, présents dans la fonction publique jusqu'en 2014, ont changé au moins une fois d'employeur contre près d'un quart des contractuels et 8 % des fonctionnaires. Les bénéficiaires de contrats aidés changent nettement plus souvent d'employeur dans la FPE (68 %) que dans la FPT et la FPH (28 % chacun). Il en est de même pour les contractuels, mais dans une moindre mesure (26 % dans la FPE, 20 % dans la FPT et 19 % dans la FPH). À l'inverse, les fonctionnaires présents de 2010 à 2014 changent plus souvent d'employeur dans la FPH (11 %), suivie de la FPT (8 %) et de la FPE (7 %).

Les bénéficiaires de contrats aidés et les contractuels en 2010 sont également ceux qui changent le plus souvent de zone d'emploi en cinq ans (respectivement 18 % et 15 %) par rapport aux fonctionnaires dont l'emploi est plus stable (9 %). Enfin, quel que soit le type de contrat, les changements de zone d'emploi sont nettement plus fréquents dans la FPE, que ce soit pour les fonctionnaires (18 % contre 3 % dans la FPT et 4 % dans la FPH), les contractuels (26 % contre 8 % dans la FPT et 9 % dans la FPH) et les contrats aidés (35 %, 8 % dans la FPT et 10 % dans la FPH).

Les femmes, les jeunes, les bénéficiaires de contrats aidés et les catégories B changent plus souvent d'employeur

L'étude des caractéristiques des salariés favorisant la mobilité professionnelle a débuté en France à la fin des années 1960 en s'appuyant sur les premières enquêtes de l'Insee sur l'emploi et sur la formation et la qualification professionnelle⁴. Les auteurs s'intéressaient notamment à l'impact de l'âge, du sexe, du diplôme et de la catégorie socioprofessionnelle sur la mobilité professionnelle. Depuis, d'autres études ont approfondi le sujet en distinguant parfois la mobilité interne (changement d'établissement mais pas d'employeur) et la mobilité externe (dans l'emploi avec changement d'employeur ou vers le chômage et l'inactivité)⁵, mais la définition de la mobilité diffère très souvent d'une étude à l'autre. Dans ces travaux, la fonction publique est fréquemment exclue ou considérée comme un unique employeur. Le concept de changement d'employeur retenu dans la présente étude est donc différent puisque, d'une part, les mobilités hors de la fonction publique ne sont pas appréhendées, d'autre part, le niveau établissement (Siret) n'est utilisé ici que pour caractériser la mobilité géographique (si les zones d'emploi des établissements de départ et d'arrivée sont différentes), le concept de changement d'employeur interne à la fonction publique s'appuyant uniquement sur une identification des employeurs par leur Siren pour les EPA de la FPE, la FPT et la FPH ainsi que sur une partition de la FPE en grands ministères.

La mobilité individuelle s'inscrit dans la conciliation des stratégies individuelles et de ressource humaine de l'employeur et répond à des mécanismes économiques ou sociologiques directement liés aux caractéristiques de l'agent. À l'opposé, la mobilité découlant de restructurations est généralement subie par un groupe d'agents dont les caractéristiques ne sont qu'une résultante du type de structures concernées. C'est pourquoi dans la suite de cette étude seul le lien entre les caractéristiques des agents et la mobilité individuelle sera étudié. Un focus a tout de même été conduit pour caractériser les individus touchés par les restructurations dans les différents versants de la fonction publique entre 2011 et 2014 (Encadré 2).

Hors restructurations, sur toute la période étudiée, les femmes changent légèrement plus souvent d'employeur : 3,1 % en 2014 (contre 2,8 % des hommes) (Figure D 1-12). Par ailleurs, plus les agents sont âgés, moins ils changent d'employeur : plus de 8 % des moins de 30 ans contre moins de 4 % des 30 ans et plus. Ceci s'explique notamment par des effets de structure, les agents en contrat court étant généralement plus jeunes, mais également par des raisons économiques, les chances de valorisation de la mobilité en début de carrière étant plus importantes⁶. Ceci peut aussi être

4 Voir Frisch (1969) et Thélot (1973).

5 Voir Amossé (2003).

6 Pour plus de détails sur les raisons théoriques de la baisse de la mobilité avec l'âge, voir Dupray et Recotillet (2009).

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

lié, côté employeur, aux incitations plus fortes à la mobilité en début de carrière et, côté salarié, au souhait de changer d'employeur après de premières affectations qui ne correspondaient pas à ses attentes.

Figure D 1-12 : Taux de changement d'employeur en fonction des caractéristiques des agents de 2011 à 2014 hors restructurations [en %]

	2011		2012		2013		2014	
	Ensemble	... dont changements individuels						
Statut de départ								
Fonctionnaires	2,6	1,4	2,5	1,3	2,2	1,3	2,1	1,1
Contractuels	9,8	8,7	9,6	8,1	9,5	8,2	9,4	8,0
Autres catégories et statuts	5,3	5,0	6,2	5,5	6,2	5,4	6,4	5,8
Bénéficiaires de contrats aidés	12,2	10,8	13,8	12,5	14,7	12,7	10,3	8,4
Sexe								
Femmes	4,3	3,3	4,4	3,2	4,3	3,2	4,1	3,1
Hommes	4,2	2,9	4,1	2,8	3,9	2,9	3,8	2,8
Âge								
Moins de 25 ans	12,7	11,5	12,8	11,7	13,6	12,3	12,6	11,2
25 à 29 ans	8,7	7,8	9,1	7,9	9,5	8,3	9,4	8,2
30 à 39 ans	4,3	3,3	4,3	3,2	4,2	3,2	4,1	3,1
40 à 49 ans	3,0	1,9	3,1	1,9	2,8	1,8	2,8	1,8
50 à 59 ans	2,3	1,2	2,4	1,2	2,2	1,2	2,0	1,1
60 ans et plus	3,6	1,6	3,7	1,5	2,4	1,5	2,0	1,3
Catégorie hiérarchique de départ								
A+	15,9	3,3	11,5	2,9	4,0	3,0	3,0	2,6
A	3,7	2,9	3,8	2,9	3,5	2,9	3,5	2,9
B	4,4	3,6	4,3	3,2	4,5	3,4	4,5	3,4
C	4,0	3,1	4,0	2,9	4,2	2,9	4,0	2,7
Total	4,3	3,2	4,3	3,1	4,1	3,1	4,0	3,0

Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Hors restructurations, 2,8 % des hommes présents dans la fonction publique en 2013 et en 2014 ont changé d'employeur en 2014.

La probabilité de changer d'employeur d'une année sur l'autre dépend notamment de la durée des contrats des agents. Ainsi, hors restructurations, les bénéficiaires de contrats aidés changent plus souvent d'employeur. En 2014, ils étaient 8,4 % hors restructurations à exercer chez un employeur différent de celui de l'année précédente, suivis des contractuels (8 %) et des autres catégories et statuts (5,8 %). Enfin, les fonctionnaires présents deux années consécutives ne changent d'employeur que dans 1,1 % des cas en 2014. Si les taux de changement d'employeur ont légèrement diminué, depuis 2011, pour les fonctionnaires et les contractuels, ils sont en légère hausse pour les autres catégories et statuts et ont connu une évolution plus contrastée pour les bénéficiaires de contrats aidés avec un accroissement jusqu'en 2013, suivi d'une nette baisse en 2014.

Enfin, pour les agents classés dans une catégorie hiérarchique, il n'y a pas de lien évident entre la catégorie hiérarchique et le changement d'employeur, hormis les agents de catégorie B qui changent en moyenne chaque année plus souvent d'employeur que les agents de n'importe quelle autre catégorie hiérarchique.

Les hommes, les jeunes et les agents de catégorie A changent plus fréquemment de zone d'emploi

La mobilité géographique est généralement étudiée sous l'angle du changement géographique du lieu de résidence⁷ (région, département, zone urbaine...). À l'influence sur la mobilité géographique des caractéristiques individuelles précédemment listées s'ajoute celle des caractéristiques propres au ménage comme la situation matrimoniale et le nombre d'enfants. Cette approche de la mobilité géographique diffère donc du concept retenu dans la présente étude qui considère qu'un agent est mobile géographiquement dès lors qu'il change de lieu de travail, dans un établissement situé dans une zone d'emploi différente du précédent. Ce changement de zone d'emploi peut ou non s'accompagner d'un changement de lieu de résidence.

Entre 2011 et 2014, quelle que soit l'année, les hommes changent plus souvent de zone d'emploi (4,1 % en 2014 contre 3,7 % des femmes) (**Figure D 1-13**). Comme pour les changements d'employeur, ceux de zone d'emploi sont plus fréquents avant 30 ans. Environ une personne sur dix âgée de moins de 30 ans effectue une mobilité géographique contre moins de 5 % des agents de plus de 30 ans en 2014.

Figure D 1-13 : Taux de changement de zone d'emploi en fonction des caractéristiques des agents de 2011 à 2014 hors restructurations
[en %]

	2011	2012	2013	2014
Statut de départ				
Fonctionnaires	3,5	3,0	2,8	2,9
Contractuels	6,1	5,8	6,0	6,3
Autres catégories et statuts	7,1	6,8	6,9	7,1
Bénéficiaires de contrats aidés	4,1	4,2	4,2	3,6
Sexe				
Femmes	4,0	3,6	3,6	3,7
Hommes	4,5	4,0	3,9	4,1
Âge				
Moins de 25 ans	10,1	8,9	9,3	9,8
25 à 29 ans	9,9	9,3	9,5	9,9
30 à 39 ans	5,0	4,6	4,5	4,6
40 à 49 ans	2,7	2,5	2,4	2,5
50 à 59 ans	2,0	1,8	1,7	1,7
60 ans et plus	1,8	1,6	1,5	1,5
Catégorie hiérarchique de départ				
A+	4,5	4,2	4,0	5,0
A	6,9	6,1	6,1	6,5
B	4,5	4,0	3,9	4,0
C	2,4	2,1	2,0	1,9
Total	4,2	3,8	3,7	3,8

Sources : *Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.*

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 4,1 % des hommes présents dans la fonction publique en 2013 et en 2014 ont changé de zone d'emploi en 2014.

⁷ Voir par exemple Brutel, Jegou et Rieu (2000).

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Comme pour les changements d'employeur, les fonctionnaires sont les moins mobiles géographiquement (2,9 % en 2014) suivis des bénéficiaires de contrats aidés (3,6 %), des contractuels (6,3 %) et des autres catégories et statuts (7,1 %).

Enfin, globalement, plus la catégorie hiérarchique est élevée, plus les agents réalisent des mobilités géographiques, à l'exception des agents de catégorie A+ qui sont moins mobiles que les autres agents de catégorie A.

Les bénéficiaires de contrats aidés, les catégories C, les femmes et les jeunes sont plus concernés par les changements de statut ou de situation d'emploi

Le taux de changement de situation d'emploi ou de statut varie fortement en fonction des situations initiales des agents (**Figure D 1-14**). Il atteint 15,3 % chez les bénéficiaires de contrats aidés en 2014, en baisse régulière (15 points) depuis 2011 et 12,9 % chez les contractuels, soit une proportion relativement stable sur la période étudiée. En revanche, les fonctionnaires ne changent de statut que dans 0,2 % des cas et les agents appartenant aux autres catégories et statuts dans 2 % des cas. Ces deux proportions sont stables dans le temps.

Figure D 1-14 : Taux de changement de statut ou de situation d'emploi en fonction des caractéristiques des agents de 2011 à 2014 hors restructurations
[en %]

	2011	2012	2013	2014
Statut de départ				
Fonctionnaires	0,8	0,3	0,3	0,2
Contractuels	13,0	11,9	13,2	12,9
Autres catégories et statuts	2,0	1,8	2,2	2,0
Bénéficiaires de contrats aidés	30,7	21,1	16,8	15,3
Sexe				
Femmes	4,1	3,3	3,4	3,4
Hommes	3,1	2,5	2,7	2,7
Âge				
Moins de 25 ans	13,8	12,4	13,6	13,3
25 à 29 ans	7,0	6,6	7,0	7,2
30 à 39 ans	3,5	3,0	3,3	3,3
40 à 49 ans	2,7	2,0	2,0	2,0
50 à 59 ans	2,1	1,4	1,3	1,2
60 ans et plus	2,4	1,9	1,6	1,6
Catégorie hiérarchique de départ				
A+	1,3	0,8	0,8	0,6
A	1,2	1,5	1,6	2,3
B	3,6	2,0	2,4	2,7
C	5,3	4,4	4,4	3,9
Indéterminée	8,2	6,5	7,6	9,0
Total	3,8	3,0	3,2	3,2

Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 2,7 % des hommes présents dans la fonction publique en 2013 et en 2014 ont changé de statut ou de situation d'emploi en 2014.

Quelle que soit l'année, les femmes changent plus fréquemment de statut ou de situation d'emploi (3,4 % en 2014 contre 2,7 % pour les hommes). Par ailleurs, le taux de changement de statut décroît avec l'âge. Cela s'explique notamment par le fait que la majorité des personnes en contrats aidés ont moins de 40 ans et sont nombreuses (84 % en 2014) à devenir des contractuels.

Enfin, plus la catégorie hiérarchique est basse, plus les agents changent de statut ou de situation d'emploi. En particulier, les agents de catégorie C dans lesquels sont classés les bénéficiaires de contrats aidés changent plus fréquemment de statut ou de situation d'emploi.

Les statistiques descriptives précédentes peuvent masquer des effets de structure comme le fait que les femmes et les jeunes sont plus nombreux parmi les contrats aidés. Pour dégager les effets propres à chaque caractéristique et les quantifier, des analyses multivariées ont été conduites sur la période 2011-2014 pour chaque type de mobilité individuelle. Globalement, cette modélisation économétrique conforte les constats précédents.

Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de changer d'employeur au sein de la fonction publique est légèrement plus élevée pour les femmes que pour les hommes (**Figure D 1-15**). Ce résultat est relativement atypique dans la littérature, puisque les études menées sur l'ensemble des salariés mettent plutôt en évidence une mobilité plus fréquente chez les hommes. Cela peut tout de même traduire certaines spécificités de la fonction publique. Des travaux ont en effet mis en évidence que toutes choses égales par ailleurs, sur l'ensemble des salariés en France métropolitaine, les hommes décident nettement plus souvent de changer d'employeur que les femmes pour des raisons salariales⁸. Or, du fait des carrières des fonctionnaires qui reposent essentiellement sur des grilles statutaires, l'avantage salarial à changer d'employeur pourrait être moindre par rapport au privé. Une autre raison mise en avant pour expliquer la mobilité moins fréquente dans le privé des femmes est la stabilité économique que suppose l'éducation d'un enfant, laquelle inciterait à la prudence dans ses choix professionnels de mobilité. Or, les femmes y seraient plus sensibles d'après des analyses quantitatives⁹. Le fait que les changements d'employeur dans la fonction publique ne présentent pas les mêmes risques que dans le privé pourrait expliquer qu'elles y soient plus favorables.

On retrouve aussi le résultat classique que plus les agents sont âgés, moins ils sont enclins à changer d'employeur. Toutes choses égales par ailleurs, le statut et la situation de l'emploi jouent également fortement sur la probabilité de changer d'employeur : 3,6 fois plus faible pour les fonctionnaires par rapport aux contractuels et près de cinq fois par rapport aux contrats aidés. Sans doute pour des raisons de carrière, les agents de catégorie A+ changent plus souvent d'employeur que ceux de catégories A et B (environ 2,5 fois plus) et de catégorie C (3,6 fois plus). Probablement du fait du nombre réduit de ministères et d'EPA, la FPE est le versant le moins concerné par des changements d'employeur. Enfin, la probabilité de changer d'employeur était légèrement moins forte en 2012 et 2013 qu'en 2011 (-3 %), mais plus qu'en 2014 (+0,8 %).

Concernant les changements de zone d'emploi, les hommes sont en revanche plus mobiles que les femmes. Toutes choses égales par ailleurs, l'impact de l'âge sur ce type de mobilité reste prépondérant, puisque avant 30 ans les agents changent plus de deux fois plus fréquemment de zone d'emploi. En revanche, le statut joue peu sur la mobilité géographique, même si les fonctionnaires et les bénéficiaires de contrats aidés changent moins souvent de zone d'emploi toutes choses égales par ailleurs que les contractuels. Les agents de la FPE ont une probabilité de changer de zone d'emploi nettement supérieure à ceux de la FPT (3,7 fois plus) et de la FPH (2,4 fois plus). Par ailleurs, plus le niveau hiérarchique est élevé, plus les changements de zone d'emploi sont probables. Enfin, *ceteris paribus*, la mobilité géographique est quasiment identique entre 2012 et 2014 et légèrement plus élevée en 2011 (10 % en plus).

8 Filatriau et Nouël de Buzonnière (2011).

9 Amossé (2003), *op. cit.*

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Figure D 1-15 : Modélisation de la probabilité de changer d'employeur, de zone d'emploi et de statut ou de situation d'emploi, hors restructurations (probabilité/probabilité de la situation de référence)

	Changement d'employeur	Changement de zone d'emploi	Changement de statut ou de situation d'emploi
Probabilité de la situation de référence	2,1%	1,6%	0,6%
Sexe			
Hommes	0,98***	1,16***	0,88***
Femmes	Ref.	Ref.	Ref.
Âge			
Moins de 25 ans	1,9***	2,4***	1,2***
25 à 29 ans	1,8***	2,1***	1,3***
30 à 39 ans	Ref.	Ref.	Ref.
40 à 49 ans	0,7***	0,6***	0,8***
50 à 59 ans	0,4***	0,4***	0,6***
60 ans et plus	0,4***	0,3***	0,6***
Statut ou situation d'emploi			
Contractuels	3,6***	1,1***	27,4***
Fonctionnaires	Ref.	Ref.	Ref.
Bénéficiaires de contrats aidés	4,9***	0,9***	48,6***
Autres catégories et statuts	3,6***	1,7***	5,3***
Versant			
FPE	0,8***	3,7***	0,6***
FPH	1,1***	1,5***	0,99***
FPT	Ref.	Ref.	Ref.
Catégorie hiérarchique			
A+	2,4***	1,3***	
A	0,96***	1,3***	
B	Ref.	Ref.	
C	0,7***	0,7***	
Année			
2011	1,03***	1,1***	1,28***
2012	Ref.	Ref.	Ref.
2013	n.s.	0,98***	1,04***
2014	0,93***	1,01***	0,97***
Changement de statut ou de situation d'emploi			
Changement	4,01***	4,1***	
Pas de changement	Ref.	Ref.	

Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2013 et en 2014, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

*** : significatif au seuil de 1 % ; ** : significatif au seuil de 5 % ; * : significatif au seuil de 10 %.

n.s. : non significatif.

Les modélisations économétriques sous-jacentes correspondent à des régressions logistiques.

Lecture : Pour le modèle « Changement d'employeur », la probabilité de changer d'employeur pour la personne de référence (une femme, âgée de 30 à 39 ans, fonctionnaire de catégorie B de la FPT en 2012) est de 2,1 %. Si cette personne de référence était bénéficiaire de contrat aidé, cette probabilité serait multipliée par 4,9. De même, à caractéristiques de référence identiques, la probabilité de changer d'employeur en 2012 est $1/0,93 = 1,08$ fois plus élevée par rapport à 2014.

Les agents qui changent de situation d'emploi ou de statut connaissent quatre fois plus souvent un changement d'employeur ou une mobilité géographique. La modélisation mise en œuvre ne permet toutefois pas de conclure si ce lien est causal ou non.

Le changement de statut ou de situation d'emploi est une mobilité professionnelle particulière, puisqu'il correspond surtout à des titularisations de contractuels ou à des transformations de contrats aidés en contractuels, les fonctionnaires étant très marginalement concernés : il y a 49 fois plus de chances de changer de statut ou de situation d'emploi pour les bénéficiaires de contrats aidés par rapport aux fonctionnaires et 27 fois plus pour les contractuels. Ainsi, le fait que les femmes soient plus souvent concernées par ce type de mobilité (probabilité de changement supérieure de 14 %) peut s'expliquer par une aversion plus importante des femmes pour les incertitudes du marché du travail privé¹⁰. Les femmes préféreraient donc rester dans la fonction publique. Comme pour les autres actes de mobilité, plus l'âge augmente, moins il y a de changements, en particulier après 30 ans. La probabilité de changer de statut ou de situation d'emploi est très inférieure dans la FPE par rapport aux deux autres versants de la fonction publique (-40 %). Enfin, toutes choses égales par ailleurs, l'année 2011 reste atypique, avec une probabilité de changement de statut supérieur d'environ 30 % par rapport à 2012-2014 en lien avec les nombreux bénéficiaires de contrats aidés qui sont devenus contractuels cette année-là.

Encadré 1 : Définitions et méthodes

La mobilité professionnelle des agents de la fonction publique a de multiples facettes dont il n'existe pas de définition dans les textes législatifs ou réglementaires. Ainsi, par exemple, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 ne définit pas précisément la notion de mobilité alors même qu'elle consacre explicitement un « droit à la mobilité » pour les agents de la fonction publique.

On peut qualifier de mobilité l'action pour un agent de la fonction publique de changer substantiellement de conditions d'emploi. Parmi les éléments déterminants des conditions d'emploi dont le changement peut être considéré comme une mobilité, on peut retenir l'employeur, le lieu géographique d'exercice de son activité, le lien juridique entre l'employeur et l'employé ainsi que le métier exercé ou le poste occupé. Dans le cadre des travaux présentés ici, à défaut de pouvoir observer l'ensemble de ces facettes, seules les trois premières facettes sont retenues. Pour chacune de ces trois facettes, plusieurs niveaux de détail peuvent être choisis pour déterminer si un changement relève ou non d'une « mobilité ».

Par exemple, pour la mobilité géographique, on peut se demander si changer de commune ou changer de département sont respectivement des changements substantiels que l'on peut qualifier de mobilité. Dans le même ordre d'idée, le changement d'employeur commence-t-il avec un changement de service, de direction ou de ministère ? Enfin, le détail de description du cadre juridique du lien professionnel commence-t-il au statut d'emploi, au corps ou grade, à la position statutaire ? Par ailleurs, le changement de filière, généralement lié au corps ou cadre d'emplois, constitue un véritable changement professionnel.

Dans le cadre des travaux statistiques de la DGAFP sur la mobilité, compte tenu des données disponibles, certains choix ont dû être opérés pour décrire la mobilité.

10 Singly et Thélot (1988).

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

On considérera qu'un changement de conditions d'emploi se traduit par :

- une mobilité d'employeur dès lors que l'agent change d'employeur. La notion d'employeur se réfère généralement à l'unité légale à laquelle correspond un identifiant appelé Siren, attribué par l'Insee. C'est le cas de chaque employeur public de l'État, des collectivités locales ou hospitaliers. Dans le cas des ministères, afin de pallier les difficultés liées l'organisation du gouvernement, l'employeur est identifié par chacun des secrétariats généraux gestionnaires des moyens des ministères, soit « 12 grands ministères » ;
- une mobilité géographique dès lors que l'agent change de lieu de travail, dans un établissement situé dans une zone d'emploi différente du précédent. Cette définition du changement de lieu de travail est plus cohérente avec la réalité économique que l'ancienne qui se rapportait au département. La zone d'emploi est le découpage géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper des emplois offerts ;
- une mobilité du lien juridique dès lors que la personne change de statut ou de situation d'emploi défini par : fonctionnaire civil, contractuel, autres catégories et statuts, et bénéficiaire de contrats aidés. Ce terme est privilégié pour se distinguer aussi clairement que possible de la mobilité au sens des « positions statutaires » relatives à la position d'activité, les détachements... par exemple, suivie dans l'enquête « transparence de l'emploi et mobilité statutaire » (enquête TEMS).

À terme, il serait souhaitable de suivre dans un cadre commun la facette relative à la mobilité fonctionnelle permettant ainsi d'associer les changements de filière professionnelle à l'approche d'ensemble de la mobilité.

Agent mobile/acte de mobilité

La mobilité professionnelle est étudiée ici au sein de la fonction publique. Aussi est appelée agent mobile toute personne employée deux années successives dans la fonction publique et qui enregistre une mobilité ou un acte de mobilité entre la dernière situation connue de l'année et de l'année précédente. On considère comme mobilité (ou acte de mobilité) tout changement conséquent de la condition d'emploi d'une personne au sein de la fonction publique, caractérisé par au moins un des changements suivants : changement d'employeur, de zone d'emploi, de statut ou de situation d'emploi. Le taux de mobilité une année donnée représente la part des personnes repérées comme mobiles (taux de mobilité des agents) ou des changements enregistrés (employeur, zone d'emploi, statut ou situation d'emploi) au cours d'une année donnée au sein de l'ensemble des personnes employées dans la fonction publique au cours de cette année et de l'année précédente.

La mobilité comme le taux de mobilité peuvent ainsi se décliner selon chacune des facettes étudiées de la mobilité (changement d'employeur, changement de zone d'emploi et changement de statut ou de situation d'emploi).

Date de la mobilité

Afin de mieux dater la mobilité, on considère qu'une mobilité a lieu au cours d'une année donnée si les conditions d'emploi au dernier jour d'emploi de cette année (emploi principal final de l'année) diffèrent de celles au dernier jour d'emploi l'année précédente (emploi principal final de l'année précédente).

Cet emploi peut être actif ou pas au 31 décembre. Le fait de retenir l'emploi principal final de chaque année plutôt que l'emploi principal de chaque année permet de mieux cibler les changements ayant lieu au cours de l'année civile retenue.

Source

Les données sont établies à partir du Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) produit par l'Insee en collaboration avec la DGAFP, la DGCL et la Drees, depuis l'exercice 2009. Cette source rend désormais possible un suivi homogène et sans double compte de l'emploi et des salaires dans les trois versants de la fonction publique (fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière). Elle offre la possibilité de suivre pendant deux années successives l'emploi des différents agents rétribués par des employeurs publics et donc la possibilité de repérer les changements de situations entre deux dates ou au cours de deux années successives de personnes quel que soit le versant de la fonction publique qui l'emploie.

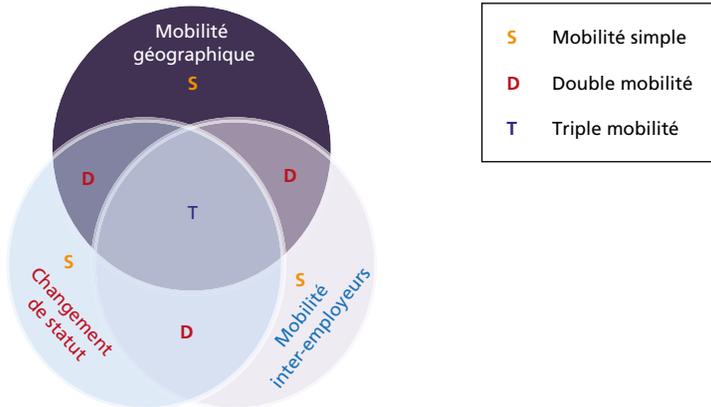
Champ

Ensemble des agents présents deux années de suite dans l'emploi civil (y compris emplois aidés) sur le territoire national. Ainsi sont exclues les personnes partant en disponibilité hors du champ de la fonction publique ou en détachement dans l'administration communautaire, alors qu'elles figurent dans les statistiques de l'enquête « Transparence de l'emploi et mobilité statutaire ». Les militaires ne figurent pas dans le champ, de même que les personnes en congé longue durée, congé de fin d'activité, congé familial... durant une année complète.

Sont également exclus les agents en poste dans une ambassade, car les fichiers ne comprennent que les agents affectés sur le territoire national (métropole + DOM). Sont ainsi comprises dans le champ de l'étude de la mobilité les personnes présentes au cours de deux années consécutives dans un emploi civil principal de la fonction publique. Ces personnes peuvent avoir au cours des deux années des périodes d'interruption d'activité qui ne conduiront pas à l'enregistrement d'une mobilité si les conditions d'emploi avant et après l'interruption sont identiques au regard des critères de mobilité retenus.

Les interactions entre les diverses composantes de l'acte de mobilité

Un agent mobile peut effectuer divers changements cumulables. La mobilité d'un agent peut être simple, c'est-à-dire qu'elle n'est composée que d'un seul type de changement. Elle peut également être composée d'un double ou triple changement (**Figure D 1.E1**).

Figure D 1.E-1 : Les interactions entre les diverses composantes de l'acte de mobilité

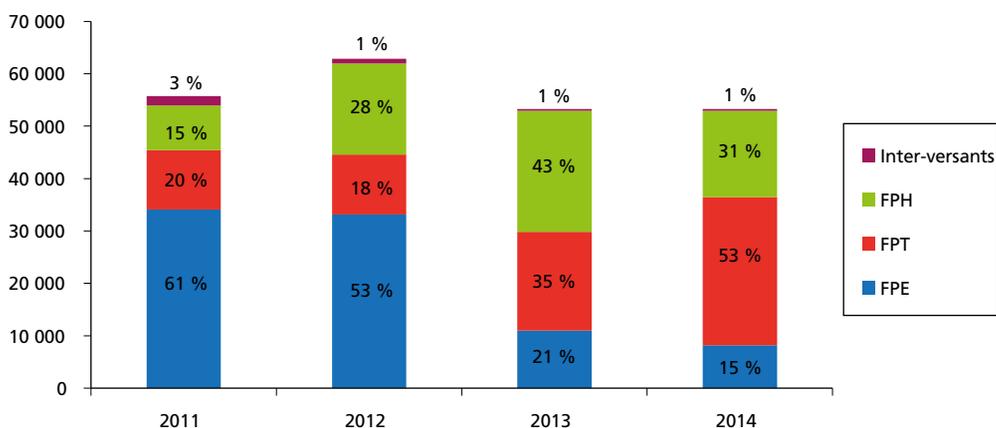
Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

Encadré 2 : Les principales restructurations intervenues entre 2011 et 2014

De nombreux changements d'employeur intervenus entre 2011 et 2014 correspondent à des restructurations caractérisées par des départs massifs d'un employeur vers un autre. En 2011 et 2012, ces mouvements spécifiques s'expliquent majoritairement par les derniers transferts de personnels dans le cadre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) (Figure D 1.E2-1). À partir de 2012, le regroupement des établissements hospitaliers et leur réunification dans une même entité juridique montent en charge (loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires). Par ailleurs, les changements issus de restructurations des employeurs de la FPT s'accroissent depuis 2012 : ils représentent un peu plus d'un tiers de l'ensemble des changements d'employeur issus de restructurations en 2013 et un peu plus de la moitié en 2014, en lien avec la mise en œuvre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales.

Figure D 1.E2-1 : Nombre de changements d'employeur issus des restructurations



Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : En 2012, 62 800 changements d'employeur sont issus de restructurations, dont 53 % au sein de la FPE, 18 % de la FPT, 28 % de la FPH, et 1 % des changements d'employeur issus de restructurations se font entre les différents versants.

Les caractéristiques des agents dont le changement d'employeur est issu d'une restructuration diffèrent selon le versant et selon les années, en fonction du type d'employeur concerné. En 2011, les moins de 30 ans représentent 14 % des agents mobiles suite à une restructuration contre 18 % en 2014 (Figure D 1.E2-2). La part des femmes s'établit à 64 % en 2014 du fait notamment des restructurations des universités et des centres hospitaliers au sein desquels les femmes sont majoritaires, elle était de 57 % en 2011. La même année, les agents de catégorie A (y compris A+) représentent 45 % des agents ayant effectué un changement d'employeur suite à une restructuration, en lien avec la loi LRU, elle est de 19 % en 2014. La proportion des fonctionnaires parmi les restructurations baisse de 10 points entre 2011 (76 %) et 2014 (66 %), alors que celle des contractuels augmente (24 % en 2014 contre 19 % en 2011). Au sein de la FPE, près de neuf changements d'employeur issus de restructurations sur dix en 2011 et 70 % en 2012 concernent les agents du ministère de l'Enseignement supérieur (loi LRU). Ces parts s'établissent ensuite à 22 % en 2013 et à 12 % en 2014, avec la montée en charge des restructurations au ministère de l'Écologie et dans les EPA du ministère de l'Éducation nationale. Au sein de la FPT, la part des établissements intercommunaux dans les restructurations augmente (de 27 % en 2011 à 82 % en 2014) au fur et à mesure que recule celle des communes et établissements communaux (de 61 % à 17 %). Enfin, la part des agents restructurés de la FPH passe de 15,5 % de l'ensemble des restructurations de la fonction publique à 31,1 % en 2014, en passant par 43,5 % en 2013.

Figure D 1.E2-2 : Les caractéristiques des changements d'employeur issus des restructurations de 2011 à 2014

(en %)

	2011			2012			2013			2014		
	Ensemble FP	FPE	FPT	Ensemble FP	PPE	FPT	Ensemble FP	PPE	FPT	Ensemble FP	PPE	FPT
Statut de départ												
Fonctionnaires	76,3	82,8	62,7	68,3	73,1	69,6	69,1	56,6	68,9	66,1	46,4	67,5
Contractuels	18,7	14,7	29,2	21,0	22,7	24,9	20,1	23,7	26,4	19,9	35,8	26,1
Autres catégories et statuts	1,7	0,1	1,7	8,6	3,4	0,5	2,9	9,5	1,8	9,1	4,2	1,3
Bénéficiaires de contrats aidés	3,2	2,4	6,4	2,1	2,6	3,2	2,6	4,1	12,2	2,9	15,8	5,1
Sexe												
Femmes	56,7	49,0	63,6	78,8	60,3	54,3	55,1	66,0	62,3	78,1	56,8	58,0
Hommes	43,3	51,0	36,4	21,2	39,7	45,7	44,9	34,0	37,7	21,9	43,2	42,0
Âge												
Moins de 25 ans	5,9	5,4	6,4	7,4	4,4	2,8	6,2	6,4	6,4	6,8	10,6	6,7
25 à 29 ans	8,1	7,3	8,8	10,5	9,7	8,3	8,3	10,7	10,3	8,2	11,9	8,4
30 à 39 ans	24,0	23,7	24,5	24,5	23,1	21,7	22,6	26,4	23,5	20,2	24,7	24,8
40 à 49 ans	30,3	29,7	32,8	28,9	29,4	29,1	32,3	28,0	27,9	31,0	26,1	31,7
50 à 59 ans	25,7	25,8	25,0	25,9	27,0	28,6	27,6	23,4	27,3	30,2	22,2	25,4
60 ans et plus	6,0	8,1	2,4	2,7	6,4	9,5	3,0	3,6	5,0	3,4	4,5	3,0
Catégorie hiérarchique de départ												
A+	23,1	36,2	0,3	0,5	15,9	29,1	0,8	2,2	9,3	0,4	1,0	0,5
A	22,0	28,1	7,1	16,9	22,9	24,1	8,0	30,6	17,4	13,6	9,4	25,9
B	14,6	10,3	17,3	28,3	14,9	14,6	11,9	17,6	19,3	20,6	14,0	22,9
C	39,2	25,3	71,1	53,0	41,6	24,2	77,4	51,4	58,6	49,7	73,1	50,8
Indéterminée	1,1	0,0	4,2	1,3	4,7	8,0	2,0	2,5	6,8	3,1	0,0	1,4
Catégorie d'employeur												
Écologie, Développement durable, Transports et Logement	0,0	0,0			0,3	0,5		7,8	37,5		5,8	37,2
EPA - Éducation nationale	3,3	5,2			3,2	5,9		5,9	28,6		6,3	40,8
Enseignement supérieur	50,6	79,7			14,8	27,6		4,3	20,9		0,2	1,6
EPA - Enseignement supérieur	5,9	9,3			23,0	42,9		0,3	1,5		1,6	10,5
EPA - Ministères sociaux	0,7	1,1			9,6	17,8		0,2	0,7		0,7	4,3
Autres employeurs FPE	3,0	4,7			2,8	5,3		2,2	10,7		0,9	5,5
Communes	8,1	38,2			6,1	6,1		7,4	20,7		6,4	12,0
Établissements communaux	4,9	23,3			2,6	4,9		4,9	13,8		2,8	5,3
Établissements intercommunaux	5,6	26,7			9,1	49,1		23,3	65,0		43,8	81,9
Autres employeurs FPT	2,5	11,8			0,7	3,9		0,2	0,5		0,4	0,8
Hôpitaux	13,6	87,6			25,2	90,8		41,4	95,2		28,9	93,0
Établissements d'hébergement pour personnes âgées	0,9	6,0			1,0	3,7		1,7	3,9		1,3	4,2
Autres établissements médico-sociaux	1,0	6,4			1,5	5,4		0,4	1,0		0,9	2,8

Sources : Siasp, Insee, Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : En 2011, 43,3 % des agents ayant connu des changements d'employeur issus de restructurations sont des hommes.

1 Mobilité et restructurations dans la fonction publique de 2011 à 2014

- **En 2011**, parmi l'ensemble des changements d'employeur issus des restructurations, 61 % sont enregistrés au sein de la FPE, 20 % au sein de la FPT et 15 % au sein de la FPH.

Dans la **FPE**, 80 % de ces mouvements s'effectuent depuis le ministère de l'Enseignement supérieur vers les EPA de ce ministère, ce qui correspond aux derniers transferts liés à la loi relative à l'autonomie des universités.

Parmi les changements d'employeur liés à des restructurations dans la FPT, ceux depuis des communes sont les plus nombreux, suivis par ceux depuis des établissements intercommunaux et enfin par ceux issus des établissements communaux. Les quelques changements inter-versants vont principalement d'établissements territoriaux vers la fonction publique hospitalière.

- **En 2012**, un peu plus de la moitié des changements d'employeur issus de restructurations sont enregistrés dans la FPE, 28 % dans la FPH et 18 % dans la FPT.

Dans la **FPE**, 43 % de ces changements correspondent à des basculements d'un EPA à un autre sous tutelle de l'Enseignement supérieur. Il s'agit essentiellement de la réunification des trois universités d'Aix-en-Provence, devenue effective au 1^{er} janvier 2012 avec la création d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) dénommé « université d'Aix-Marseille », regroupant les universités Aix-Marseille-I, Aix-Marseille-II et Aix-Marseille-III. Ces restructurations intègrent également la création d'un grand établissement, l'université de Lorraine fruit de la fusion de quatre établissements (les universités de Metz, Nancy-I, Nancy-II et l'Institut national polytechnique de Lorraine).

Les établissements intercommunaux concentrent l'essentiel de l'origine des restructurations de la **FPT** (49 %). Les plus importantes sont la création de la métropole Nice-Côte d'Azur fin 2011 suite à la fusion de la communauté urbaine Nice-Côte d'Azur avec la communauté de communes de La Tinée, la communauté de communes des stations du Mercantour et la communauté de communes de Vésubie-Mercantour.

Dans la **FPH**, 91 % des changements d'employeur issus de restructurations concernent les hôpitaux : c'est le cas du CHU de La Réunion, résultat de la fusion du centre hospitalier Félix-Guyon de Saint-Denis et du centre hospitalier Sud-Réunion.

- **En 2013**, parmi les changements d'employeur issus de restructurations, ceux observés au sein de la FPH dominant : ils représentent 43 % contre 35 % dans la FPT et 21 % dans la FPE.

Dans la **FPH**, il s'agit dans plus de neuf cas sur dix de restructurations d'établissements hospitaliers comme le regroupement de plusieurs hôpitaux de la Martinique (CHU de Fort-de-France, centre hospitalier du Lamentin) pour former le CHU de la Martinique.

Par ailleurs, plus de six changements d'employeur sur dix issus de restructurations au sein de la **FPT** correspondent, comme en 2012, à des restructurations des établissements intercommunaux. C'est le cas par exemple de la communauté d'agglomération Caen la Mer qui a absorbé les effectifs de la communauté de communes Rives de l'Odon, de la commune de la Caine et d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU). La nouvelle communauté d'agglomération Reims métropole a également été constituée en 2013 par la fusion de l'ancienne communauté d'agglomération du même nom, mais de Siren différent, laquelle représente 95 % des agents de la nouvelle structure, de la communauté de communes de Tassy ainsi que du rattachement de trois autres communes.

La principale restructuration de la **FPE en 2013** correspond au transfert d'environ 4 000 agents du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie vers l'EPA Voies navigables de France (VNF). Par ailleurs, on observe les derniers transferts liés à la loi relative à l'autonomie des universités depuis l'Enseignement supérieur vers les universités des Antilles et de La Réunion.

- **En 2014**, un peu plus de la moitié des changements d'employeur issus de restructurations sont observés dans la FPT, 31 % dans la FPH et 15 % dans la FPE.

Dans la **FPT**, il s'agit dans huit cas sur dix des restructurations des établissements intercommunaux. La communauté d'agglomération de Metz métropole a notamment fusionné avec la communauté de communes du Val-Saint-Pierre en 2014, et Grenoble-Alpes métropole a succédé à la communauté d'agglomération du même nom.

Dans la **FPH**, 93 % des restructurations concernent des établissements hospitaliers. Ainsi, par exemple, le centre hospitalier régional de Nancy constitué à 95 % par les effectifs de l'ancien centre hospitalier de Nancy lui succède. Enfin, 3 % des restructurations de la **FPE** proviennent du départ de 3 100 agents du ministère de l'Écologie vers le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) alors créé.

Encadré 3 : Identification statistique des restructurations dans le système d'information sur les agents des services publics (Siasp)

Le changement d'employeur peut résulter de deux démarches totalement différentes, l'une individuelle de mobilité professionnelle, généralement volontaire, mais pas nécessairement, l'autre collective suite à des opérations de restructuration d'employeurs. Ce dernier cas est caractérisé par des départs massifs d'un employeur vers un autre.

Les données mobilisées dans le cadre de cette étude ne permettent pas de repérer de façon directe l'origine des changements d'employeur, alors que cette distinction est essentielle pour l'interprétation de l'évolution de la mobilité. Une recherche des mouvements de restructuration serait trop lourde pour mener à bien cette distinction formelle, aussi une démarche statistique est utilisée pour isoler les deux phénomènes.

La combinaison de plusieurs critères permet d'identifier si une mobilité d'un employeur de départ vers un employeur d'arrivée correspond à une restructuration.

D'abord, la part que représentent les mobilités vers l'employeur d'arrivée parmi l'ensemble des mobilités de l'employeur de départ a été calculée. Au-dessus d'un certain seuil (fixé ici à 50 % = critère 1), on considère que les mobilités de l'employeur de départ vers l'employeur d'arrivée correspondent à une restructuration.

Cependant, certains employeurs sont des destinations de mobilité plus évidentes pour les agents de certaines structures. Par exemple, la part des mobilités d'un EPA vers son ministère de tutelle excède souvent 50 % sans que cela corresponde à une restructuration. Pour éviter de classer à tort certaines mobilités individuelles parmi les restructurations, on s'appuie, en plus du critère 1, sur la part des mobiles de l'employeur de départ parmi ses effectifs. Ainsi, si ce ratio est supérieur à un certain seuil (fixé ici à 5 % = critère 2) et que le critère 1 est rempli, les mobilités concernées sont classées parmi les restructurations.

Enfin, si le critère 1 n'est pas rempli, mais que plus de 50 % des effectifs de l'employeur d'arrivée sont constitués des mobilités de l'employeur de départ vers l'employeur d'arrivée, alors, ces dernières sont considérées comme en lien avec une restructuration (critère 3).

Pour éviter des effets de seuils qui conduiraient à classer trop fréquemment des mobilités en restructuration pour les petites structures, les mobilités des employeurs qui en comptent moins de cinq l'année considérée sont classées en mobilités individuelles. Enfin, des tests de robustesse ont été menés pour valider les seuils retenus. Cette démarche statistique a permis de repérer les agents ayant changé d'employeur suite aux principales restructurations intervenues dans la fonction publique (Encadré 2). Cependant, elle ne permet pas de classer parfaitement toutes les mobilités. Elle est tout de même construite pour réduire le risque de classer à tort des mobilités individuelles en restructuration. C'est pourquoi certaines restructurations ont parfois été identifiées manuellement, et le classement a été modifié en conséquence.

À noter que les données mobilisées ne permettent pas d'analyser les départs vers le privé issus des restructurations des employeurs de la fonction publique. Le champ intègre uniquement les agents présents dans la fonction publique deux années consécutives.

Encadré 4 : Les mobilités des fonctionnaires stagiaires

Les fonctionnaires stagiaires sont comptabilisés parmi les fonctionnaires dans la présente étude. Ils ne peuvent plus être identifiés dans Siasp depuis l'année 2012. Leur mobilité n'est atypique que dans la FPE, mais leur faible nombre ne biaise pas les analyses.

En effet, parmi les agents présents en 2011 et 2012, on compte 2 900 fonctionnaires stagiaires dans la FPE, parmi lesquels 20,4 % ont changé d'employeur et 20,5 % de zone d'emploi (contre respectivement 2,6 % et 5,9 % pour les autres fonctionnaires. Dans la FPT et les FPH, ils sont nettement plus nombreux (respectivement 55 800 et 68 800), mais avec des taux de changement d'employeur et de zone d'emploi supérieur de seulement 0,1 point à ceux des autres fonctionnaires.

Références

- Amossé T., « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », *Insee Première*, n° 921, 2003.
- Brutel C., Jegou M., Rieu C., « La mobilité géographique et la promotion professionnelle des salariés : une analyse par aire urbaine », *Économie et Statistique*, n° 336, Insee, 2000.
- Djiriguian J., « La mobilité inter-écoles des enseignants du premier degré public », *Note d'information*, DEPP, n° 28, septembre 2015.
- Dorothée O., Idmachiche S., Pouliquen E., « La diversité des statuts et des situations d'emploi dans la fonction publique », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2013, DGAFP, 2013.
- Dupray A., Recotillet I., « Mobilités professionnelles et cycle de vie », *Économie et Statistique*, Insee, n° 423, 2009.
- Duval J., Sénigout E., « L'emploi dans la fonction publique en 2013 », *Insee Première*, Insee, n° 1544, avril 2015.
- Ernst E., Dorothée O., « L'emploi dans la fonction publique en 2011 », *Insee Première*, n° 1460, 2013.
- Filatriau O., Nouël de Buzonnière C., « Les mobilités inter-entreprises choisies et contraintes », *Insee Références. Emploi et Salaires*, édition 2011.
- Frisch J., « La mobilité des différentes catégories professionnelles selon la formation et la taille de l'établissement d'arrivée, 1959-1964 », Paris, Commissariat général au Plan et à la Productivité, Centre national de la recherche scientifique, Centre d'étude sociologique, 1969.
- Hilary S., Louvet A., « La mobilité géographique des enseignants du second degré public », *Note d'information*, n° 18, DEPP, septembre 2013.
- Idmachiche S., « Mobilité inter-versants de la fonction publique des agents titulaires civils », *Point Stat*, n° 13, DGAFP, mars 2014.
- Idmachiche S., « Les mobilités des agents titulaires civils des ministères », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Faits et chiffres 2007-2008*, DGAFP, 2008.
- IGF-IGA-IGAS, « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire », Rapport, septembre 2013.
- Singly (de) F., Thélot C., *Gens du privé. Gens du public. La grande différence*, Paris, Dunod, 1988.
- Thélot C., « Mobilité professionnelle plus forte entre 1965 et 1970 qu'entre 1959 et 1964 », *Économie et Statistique*, Insee, n° 51, 1973.