

1. Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements

Jérôme FABRE
Jeremy WARMOES
INSEE

La localisation des emplois des trois versants de la fonction publique dans les départements français témoigne d'une grande diversité de profils au regard des populations départementales desservies. Quel que soit le versant, Paris présente des taux d'administration élevés. À l'inverse, dans les autres départements d'Île-de-France hors Val-de-Marne et certains du grand bassin parisien, des Pays de la Loire, de la vallée du Rhône ou du Sud, les emplois publics des trois versants sont en général relativement peu nombreux au regard de la population. Cette situation peut souvent s'expliquer par la proximité avec une grande métropole.

Entre ces deux profils, nombre de préfectures de régions du nord et du centre du pays s'illustrent par une présence importante de la fonction publique de l'État, tandis que celles au sud se distinguent par celle de la territoriale.

Ces constats ont peu évolué entre 2012 et 2018 malgré la réforme territoriale. En revanche sur cette période, la fonction publique a été marquée par deux phénomènes importants :

- le vieillissement de ses agents, particulièrement marqué dans les Antilles et le sud de la France métropolitaine ;
- le recours accru aux agents contractuels dont la présence est plus élevée qu'ailleurs à La Réunion, en Bretagne et dans certains départements des Pays de la Loire.

En France, 5,3 millions d'emplois civils (fonctionnaires ou non, hors militaires) sont occupés fin 2018 dans la fonction publique dont 2,1 millions pour l'État (voir **Encadré méthodologique**). Ils représentent 4,9 millions d'emplois en équivalent temps plein en fin d'année ou en moyenne sur l'année, dont 2,0 pour l'État. Rapporté à la population nationale, le taux d'administration civile s'établit à 73 pour 1 000 habitants.

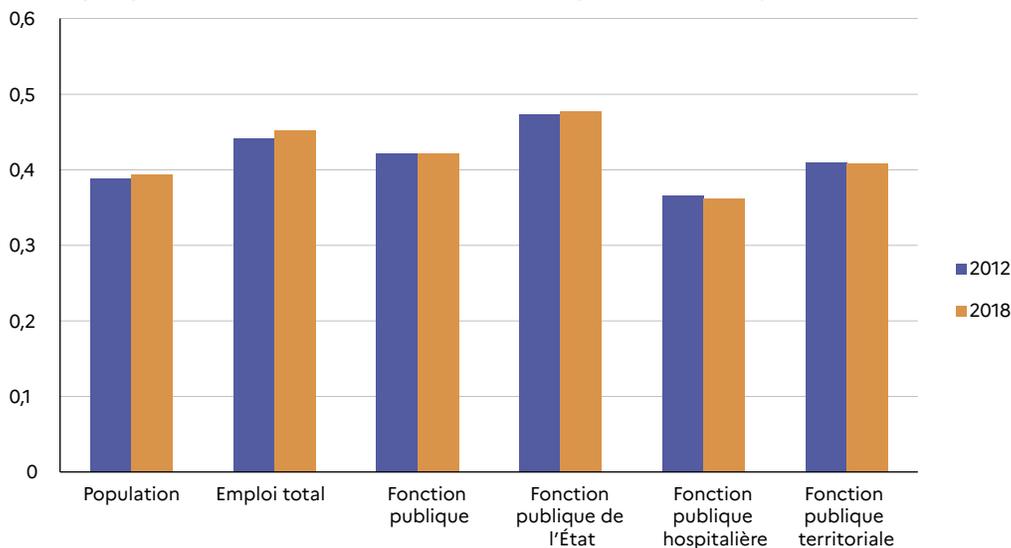
Les taux d'administration civils varient du simple au triple entre les départements

La répartition des emplois publics sur le territoire suit plusieurs logiques : une partie d'entre eux répond aux besoins directs des citoyens, et sa répartition spatiale vise donc à une proximité avec les administrés. D'autres

1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

emplois (dans les administrations centrales des ministères, certains services déconcentrés ou les préfectures) n'ont qu'une utilité indirecte pour la population et sont situés prioritairement à Paris ou dans les capitales régionales. À l'échelle des départements, on compte au minimum 7 000 emplois publics en personnes physiques en Lozère et au maximum 330 000 à Paris. La concentration de la fonction publique (voir **Figure D1-1** et Encadré méthodologique) dans les départements français est légèrement plus forte que la population mais plus faible que l'emploi total. D'une manière générale, la présence de la fonction publique respecte l'importance des populations présentes : la Lozère et la Creuse sont les deux départements où l'emploi public et la population sont les plus bas. À l'inverse, le Nord, Paris, les Bouches-du-Rhône et le Rhône sont à la fois les départements les plus peuplés et ceux avec le plus grand nombre d'emplois publics civils. La concentration de l'emploi territorial est très proche de celle de la population française tandis que l'emploi hospitalier est beaucoup plus réparti sur le territoire et à l'inverse l'emploi de l'État plus concentré et plus à l'image de l'emploi total que de la population.

Figure D1-1 : Concentration géographique selon l'indice de Gini de la population, de l'emploi, de l'emploi public dans les trois versants dans les départements français en 2012 et 2018



Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi, Recensement de la population, Estimations d'emploi (Insee).

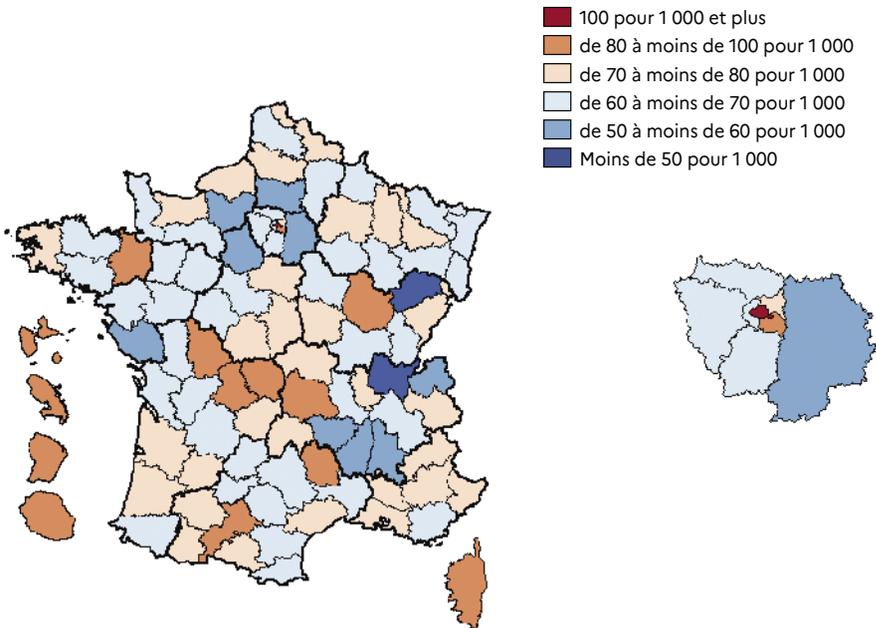
Champ pour Siasp : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : La concentration géographique résumée dans l'indice de Gini s'élève en 2018 à 0,39 sur la population contre 0,45 sur l'emploi total. On en déduit que l'emploi est davantage concentré dans quelques départements que la population.

Cette relative cohérence entre la concentration de l'emploi public et de la population n'empêche pas une grande diversité des taux d'administration civils qui présentent une très forte variabilité entre les départements (46 % dans l'Ain, 144 % à Paris) **[Figure D1-2]**. En dehors de Paris, les taux d'administration les plus élevés concernent les Antilles et la Guyane, le Val-de-Marne, la Vienne et la Haute-Vienne ou la Lozère. Enfin, des départements intégrant les préfectures de région présentent également des taux d'administration élevés (supérieurs à 75 % dans le Nord, le Rhône, les Hautes-Pyrénées, les Bouches-du-Rhône, l'Ille-et-Vilaine, la Haute-Garonne, la Côte-d'Or). Il est à noter que les résultats pour les départements corses ont été agrégés à l'échelle de la région du fait d'une certaine fragilité de localisation de certains emplois dans la source (voir encadré méthodologique). Le taux d'administration de l'île s'élève à 82 %.

Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements

Figure D1-2 : Taux d'administration civils (pour 1 000 habitants) des départements français au 31 décembre 2018



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

La fonction publique de l'État plus présente à Paris et dans les préfectures de région

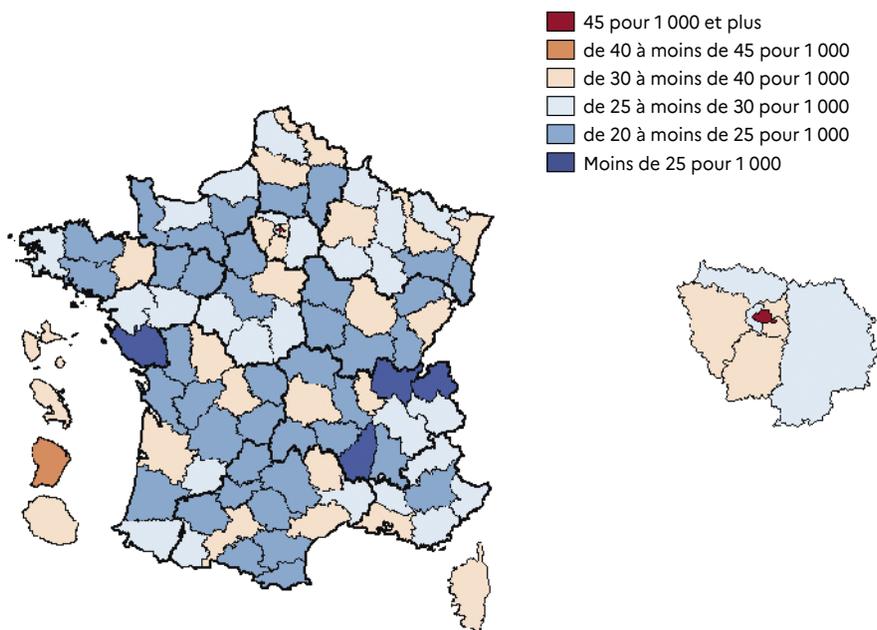
La diversité des taux d'administration civils résulte des différences entre les trois versants de la fonction publique dont les logiques de localisation ne sont pas équivalentes. La fonction publique de l'État, qui représente 40 % des emplois publics, est le versant où l'emploi est le plus concentré : 9 % des emplois y sont localisés à Paris alors que la capitale ne concentre que 3 % de la population et 6 % de l'ensemble des emplois publics civils. Cette forte surreprésentation (**Figure D1-3**) témoigne de la localisation des administrations centrales des ministères (voir Dossier 1). Le taux d'administration civil de la fonction publique de l'État à Paris s'élève à 84 pour mille habitants soit plus du double de la moyenne nationale (31 ‰). Les taux d'administration sont également élevés dans d'autres départements d'Île-de-France : Seine-Saint-Denis, Essonne et surtout dans le Val-de-Marne où il dépasse les 36 ‰. Ces départements accueillent des administrations centrales ou locales ainsi que des établissements d'enseignement supérieur de grande taille. À titre d'exemple, la forte présence de la fonction publique de l'État dans le Val-de-Marne s'explique en partie par l'implantation d'un rectorat, de services de la Sécurité intérieure, du CNRS ou de l'ENS Cachan. Chacun de ces établissements regroupe plus de 2 000 emplois.

La fonction publique de l'État est également très présente dans l'ensemble des DOM et dans la majeure partie des départements avec une préfecture de région, en particulier en Côte-d'Or, dans le Rhône, la Haute-Garonne et l'Ille-et-Vilaine. La moyenne des taux d'administration d'État des départements préfectures de région est de 37,4 ‰, 37,5 ‰ dans les DOM. La Loire-Atlantique est la seule capitale régionale où le taux d'administration dans la fonction publique de l'État est inférieur à la moyenne nationale. Le Loiret, le Nord et le Bas-Rhin se situent quant à eux proches de la moyenne nationale mais donc au-dessus de la moyenne

1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

de province. En moyenne, le taux d'administration départemental d'État des ex-préfectures de région est de 32,2 ‰. D'anciennes préfectures de région comme la Meurthe-et-Moselle ou la Vienne présentent également des taux d'administration élevés (supérieurs à 36 ‰). Enfin, il est plus faible dans les autres départements (en moyenne de 24,8 ‰). Il est le plus bas du pays en Vendée (18 ‰) et plus généralement dans des départements plus ruraux (Deux-Sèvres, Lot, Gers, Aveyron). Parmi les quatre départements où la fonction publique de l'État est la moins présente, trois se situent en Auvergne-Rhône-Alpes (Ardèche, Ain et Haute-Savoie).

Figure D1-3 : Taux d'administration civils dans la fonction publique de l'État (pour 1 000 habitants) des départements français au 31 décembre 2018



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDess.

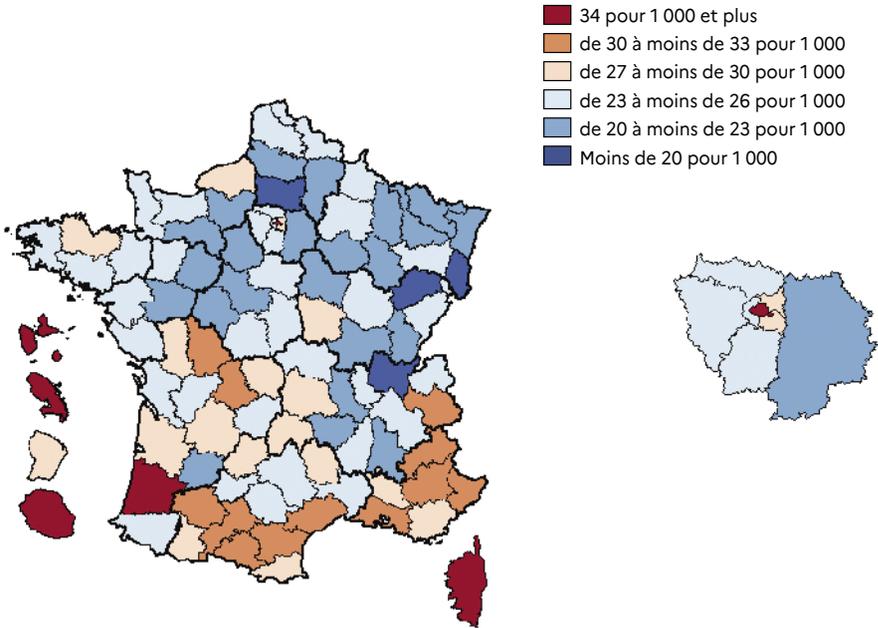
Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Des taux d'administration plus élevés dans le Sud pour la fonction publique territoriale

La concentration des emplois de la fonction publique territoriale est la plus proche de celle de la population : l'indice de Gini qui mesure cette concentration est de 0,4 dans les deux cas. Pour autant, le rapport entre les taux d'administration les plus élevés et les plus bas reste du simple au triple (**Figure D1-4**). Les DOM hors Guyane sont particulièrement bien dotés en fonction publique territoriale. Pour ce qui est de la France métropolitaine, il existe des disparités assez fortes entre le sud et le nord du pays, les taux d'administration étant peu élevés dans le Nord à l'exception de Paris (34 ‰) et dans une moindre mesure en Seine-Maritime, dans les Côtes-d'Armor, en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne. Le quart nord-est du pays est particulièrement concerné par ces faibles taux d'administration : ils n'atteignent pas les 20 ‰ dans la Haute-Saône, le Haut-Rhin, mais également dans l'Ain, et l'Oise. À l'inverse, dans les Alpes-de-Haute-Provence, les Alpes-Maritimes, les Landes et la Corse, ils dépassent les 33 agents territoriaux pour 1 000 habitants contre 26 ‰ en moyenne nationale.

Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements

Figure D1-4 : Taux d'administration de la fonction publique territoriale (pour 1 000 habitants) des départements français au 31 décembre 2018



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Les grandes métropoles moins bien dotées que la moyenne pour la fonction publique hospitalière

La fonction publique hospitalière représente moins du quart des agents de la fonction publique. C'est le versant dont la localisation est la plus diffuse à l'échelle des départements : elle est même moins concentrée que la population. Autrement dit, les départements peu peuplés peuvent présenter des surreprésentations d'agents hospitaliers au regard de leur population (**Figure D1-5**). Paris figure comme une exception avec une concentration importante d'établissements de grande taille (Assistance publique-Hôpitaux de Paris, Cochin, Necker, Bichat – Claude-Bernard...). À l'exception de Paris (et dans une moindre mesure de la Somme), les départements les mieux dotés en fonction publique hospitalière sont majoritairement des départements ruraux et peu peuplés (Haute-Vienne, Creuse, Allier, Territoire de Belfort, Meuse, Cantal, Lozère, Corrèze). Parmi les départements où la fonction publique hospitalière est fortement implantée, certains se distinguent par l'importance des hôpitaux et la sous-représentation des emplois dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) ou dans les établissements médico-sociaux : ainsi, 95 % de la FPH dans le Territoire de Belfort est regroupée dans les hôpitaux contre 86 % en moyenne nationale. Ailleurs, le constat est inverse : près du quart des effectifs de la FPH dans la Creuse et l'Allier travaillent dans un EHPA ou dans les établissements médico-sociaux (contre 13 % en moyenne nationale).

À l'inverse, c'est dans les départements de banlieue parisienne que les taux d'administration sont les plus bas, contrebalançant la forte présence de la FPH dans la capitale. Le Val-de-Marne présente tout de même un taux d'administration largement supérieur à ses voisins du fait de la présence des deux plus importants hôpitaux d'Île-de-France hors Paris : l'hôpital Henri-Mondor à Créteil et l'hôpital Bicêtre. Ces deux hôpitaux figurent parmi les 50 premiers établissements de France en termes d'effectifs de la fonction publique hospitalière.

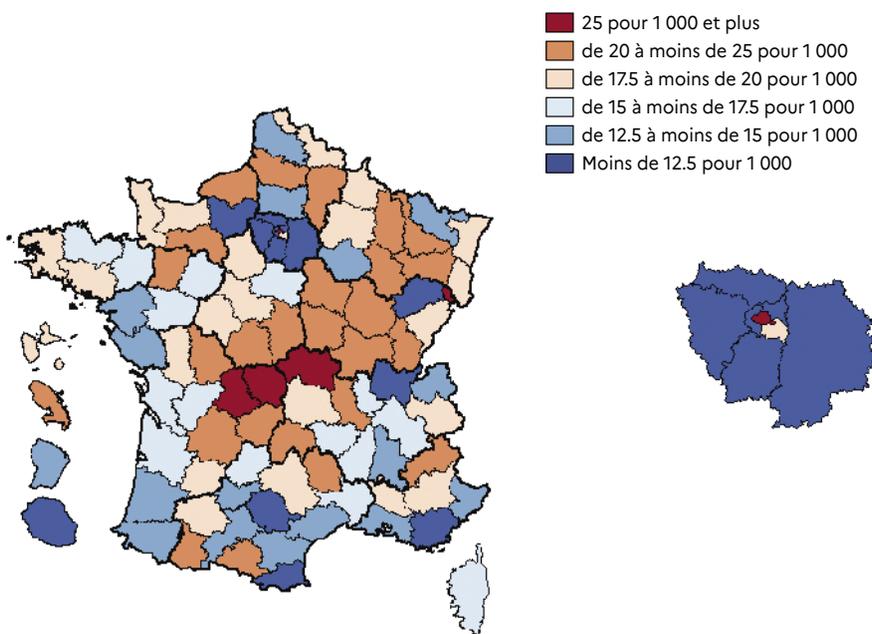
1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

Reste qu'à Paris comme dans sa banlieue les effectifs dans les établissements médico-sociaux ou dans les EHPA sont extrêmement bas (moins de 10 % des effectifs de la FPH à Paris, en Seine-Saint-Denis, dans le Val-d'Oise, moins de 2 % dans le Val-de-Marne).

De la même façon qu'en banlieue parisienne, la moindre présence de la fonction publique hospitalière dans l'Ain peut s'expliquer par la proximité de Lyon et de Genève ainsi que par une population plutôt jeune et au niveau de vie élevé. Par ailleurs, dans ce département, les effectifs dans les établissements médico-sociaux ou dans les EHPAD sont surreprésentés par rapport à la moyenne nationale (23 % de la FPH).

La localisation de la fonction publique hospitalière a également cela de spécifique qu'une partie des services qu'elle rend peuvent-être proposés par la médecine de ville ou des établissements privés. Ainsi, les moindres densités dans le sud du pays ou dans les métropoles peuvent résulter de la complémentarité avec les offres libérale et privée de soins qui y sont particulièrement implantées. À l'inverse, certains départements semblent cumuler des déficits dans les deux types d'offre médicale (Ain, Eure, Haute-Saône).

Figure D1-5 : Taux d'administration dans la fonction publique hospitalière (pour 1 000 habitants) des départements français au 31 décembre 2018



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Six types de départements en fonction de la plus ou moins forte présence des trois versants de la fonction publique

La localisation différenciée des trois fonctions publiques permet de constituer six groupes de départements aux profils relativement homogènes en matière de taux d'administration (**Figure D1-6**).

Le premier groupe est réduit à Paris qui se distingue des autres départements par la forte présence de chacun des trois versants de la fonction publique et en particulier par une très forte présence de celle de l'État.

Le deuxième groupe comprend des préfectures de région du nord et du centre du pays (Bas-Rhin, Ille-et-Vilaine, Nord, Rhône, Seine-Maritime...) ou d'anciennes préfectures (Calvados, Marne, Meurthe-et-Moselle) ainsi que le Val-de-Marne. Ce groupe se singularise par des taux d'administration dans la fonction publique de l'État parmi les plus élevés de province. Les profils sur les autres versants sont moins marqués et plus diversifiés : le Val-de-Marne présente, par exemple, des taux d'administration supérieurs à la moyenne nationale dans les trois versants de la fonction publique mais pas suffisamment élevés pour rejoindre le groupe de Paris. Dans le Rhône, la fonction publique hospitalière est la moins présente du groupe (15 %) et de la même façon que le Doubs en ce qui concerne la territoriale (23 %).

Des préfectures régionales du sud de la France (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Gironde, Corse), d'autres départements méridionaux (Alpes-Maritimes, Aude, Hérault...) ainsi que la Guadeloupe et la Guyane sont associés dans le troisième groupe où les taux d'administration dans la fonction publique territoriale sont élevés. Les Côtes-d'Armor sont le seul département de la moitié nord du pays également concerné. À l'exception des DOM, la fonction publique hospitalière est plutôt sous-représentée dans ces départements. En revanche, la fonction publique de l'État peut être très présente dans les préfectures de région ou au contraire faiblement dotée comme dans les Côtes-d'Armor.

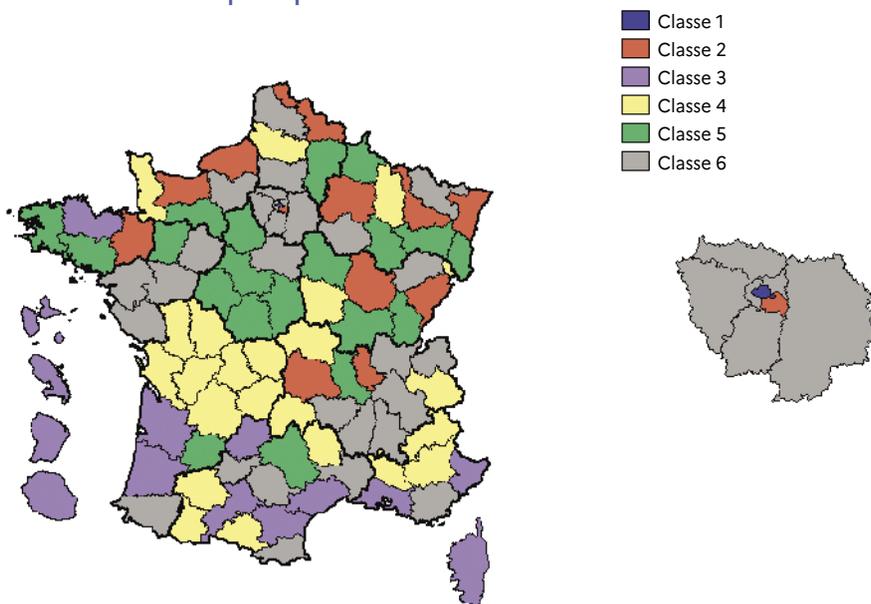
Le quatrième groupe est constitué de départements plus ruraux, le plus souvent dans la moitié sud du pays (Alpes-de-Haute-Provence, Ariège, Cantal, Dordogne, Hautes-Alpes, Savoie...), plus rarement au nord (Somme, Manche, Meuse...). Ils se distinguent le plus souvent par une présence importante de la fonction publique hospitalière : les taux d'administration dépassent 26 % dans l'Allier, la Creuse, la Haute-Vienne et le Territoire de Belfort. À l'inverse, la fonction publique de l'État est plutôt peu présente (à l'exception de la Lozère, de la Vienne et de la Haute-Vienne). Les taux d'administration dans la fonction publique territoriale peuvent varier de 20 % dans la Meuse à 34 % dans les Alpes-de-Haute-Provence.

Dans le cinquième groupe, les taux d'administration sont en général faibles dans les fonctions publiques de l'État et territoriale, et proches de la moyenne dans l'hospitalière. Hormis la Loire, l'Aveyron et le Lot-et-Garonne, tous ces départements sont situés dans la moitié nord : Aisne, Ardennes, Cher, Eure-et-Loir, Finistère, Haut-Rhin, Jura, Loir-et-Cher, Morbihan, Orne, Saône-et-Loire... Cette classe semble relativement homogène. La plus grande diversité concerne la fonction publique de l'État, plus présente dans le Finistère et le Lot-et-Garonne que ses homologues, bien que le taux d'administration soit toujours inférieur à la moyenne nationale.

Dans la dernière classe, les trois fonctions publiques sont en proportion peu présentes et en particulier la fonction publique hospitalière. Des départements d'Île-de-France ou du Bassin parisien (Seine-Saint-Denis, Yvelines, Oise, Loiret...), d'Auvergne-Rhône-Alpes (Ain, Haute-Savoie, Isère, Ardèche...) s'y retrouvent. Dans ces cas comme dans d'autres (Pas-de-Calais, Moselle, Var, Tarn), ces départements semblent pâtir de la proximité avec Paris ou de grandes préfectures régionales (Lyon, Lille, Strasbourg, Marseille, Toulouse). Les Pays de la Loire tirent leur particularité du fait que la Loire-Atlantique est associée à ce groupe au même titre que la Vendée, la Sarthe ou le Maine-et-Loire. C'est la seule préfecture régionale dans ce cas avec le Loiret.

1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

Figure D1-6 : Typologie des départements en fonction des taux d'administration dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2018



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi, Insee.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Figure D1-6 bis : Description de la typologie des départements en fonction des taux d'administration dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2018

Classe	Départements	Taux administration moyen dans la FPE (pour 1 000 habitants)	Taux administration moyen dans la FPH (pour 1 000 habitants)	Taux administration moyen dans la FPT (pour 1 000 habitants)
1	Paris	84	26	34
2	Bas-Rhin, Calvados, Côte-d'Or, Doubs, Ille-et-Vilaine, Marne, Meurthe-et-Moselle, Nord, Puy-de-Dôme, Rhône, Seine-Maritime, Val-de-Marne	34	19	25
3	Alpes-Maritimes, Aude, Bouches-du-Rhône, Corse, Côtes-d'Armor, Gironde, Guadeloupe, Guyane, Haute-Garonne, Hérault, La, Réunion, Landes, Lot, Martinique	31	15	33
4	Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Ariège, Cantal, Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Creuse, Deux-Sèvres, Dordogne, Gers, Haute-Vienne, Hautes-Alpes, Hautes-Pyrénées, Lozère, Manche, Meuse, Nièvre, Savoie, Somme, Territoire de Belfort, Vaucluse, Vienne	26	22	28
5	Aisne, Ardennes, Aveyron, Cher, Eure-et-Loir, Finistère, Haut-Rhin, Haute-Marne, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Loir-et-Cher, Loire, Lot-et-Garonne, Mayenne, Morbihan, Orne, Saône-et-Loire, Vosges, Yonne	24	20	22
6	Ain, Ardèche, Aube, Drôme, Essonne, Eure, Gard, Haute-Loire, Haute-Savoie, Haute-Saône, Hauts-de-Seine, Isère, Loire-Atlantique, Loiret, Maine-et-Loire, Moselle, Oise, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Sarthe, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Tarn, Tarn-et-Garonne, Val-d'Oise, Var, Vendée, Yvelines	26	13	23
Ensemble	France entière hors Mayotte	31	16	26

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi, Insee.

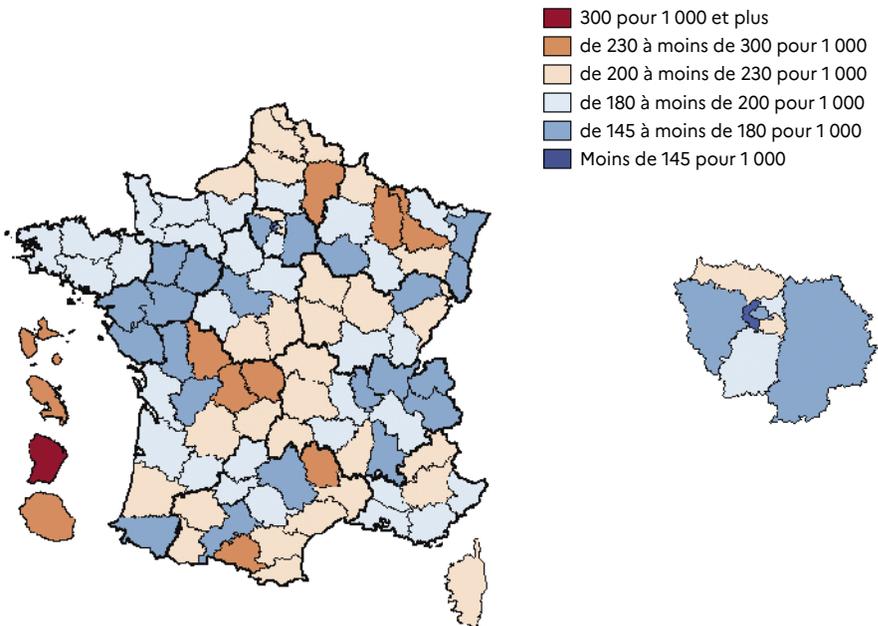
Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements

La fonction publique occupe une part élevée de l'emploi dans les départements ruraux ou en déclin économique

En complément du taux d'administration, la plus ou moins forte présence de la fonction publique dans un territoire peut également être jugée à l'aune de son poids dans l'ensemble de l'emploi (**Figure D1-7**, voir également Dossier 1). L'emploi étant plus concentré sur les territoires que les habitants, les différences avec le taux d'administration s'expliquent principalement par les divergences entre l'implantation de l'emploi et la localisation des lieux de résidence. En conséquence, Paris, les Hauts-de-Seine, les départements de province dont le poids économique est bien plus fort que le poids démographique (Rhône, Haute-Garonne, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône) ont une proportion de l'emploi public dans l'emploi total inférieure à la moyenne nationale. En particulier, du fait de la concentration des emplois à La Défense, dans les Hauts-de-Seine, on ne compte que 10 emplois publics pour 100 emplois, soit de loin le ratio le plus faible de France. L'Ain, à la seconde place, présente un taux sensiblement supérieur (150 ‰) mais qui reste nettement inférieur à la moyenne nationale. Paris, qui a le taux d'administration le plus élevé de France, se retrouve également dans les dix départements où la part de l'emploi public dans l'emploi total est le plus faible. *A contrario*, dans les DOM, environ un emploi sur quatre est un emploi public et même 42,3 % en Guyane. En métropole, la part de l'emploi public civil dans l'emploi total est élevée dans quelques départements du sud (Ariège, Lozère), du centre (Haute-Vienne, Creuse, Vienne) et du nord-est du pays (Aisne, Meuse, Meurthe-et-Moselle). Dans tous ces départements du centre et du nord-est, l'emploi est en déclin (jusqu'à -4 % entre 2012 et 2018), favorisant l'élévation du poids de la fonction publique dans l'emploi total. À l'inverse, l'emploi est dynamique en Ariège et en Lozère mais ces départements restent peu denses tant en matière démographique que sur le marché du travail.

Figure D1-7 : Part de l'emploi public civil dans l'emploi (pour 1 000 emplois) des départements français au 31 décembre 2018



Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi, Estimations d'emploi (Insee).

Champ pour Siasp : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

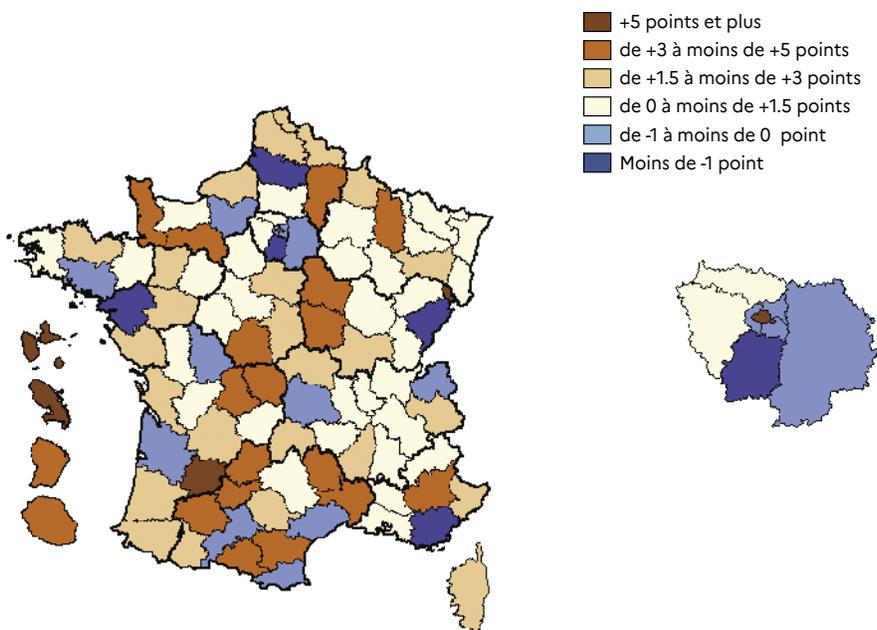
1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

Un impact limité de la réforme territoriale

La localisation de l'emploi public civil en 2018 est la résultante d'un équilibre entre la recherche de proximité avec les administrés et la nécessaire concentration géographique de certaines activités. Il est donc la conséquence de choix politiques forts, en particulier en matière de décentralisation et de déconcentration. Le dernier acte de décentralisation date de 2015 au travers de la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Celle-ci confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Elle crée en particulier treize grandes régions en métropole aux compétences élargies. La loi NOTRe a donc été l'occasion d'une restructuration de l'emploi public, tant pour les services de l'État que les collectivités territoriales. La période de 2012 à 2018 offre donc un recul suffisant pour étudier les éventuelles évolutions à l'œuvre à l'échelle des territoires. Durant cette période, le nombre d'emplois publics civils a progressé de 170 000 personnes, soit une croissance de 3,3 %, légèrement plus faible que pour l'emploi total (+ 4,0 %), mais plus forte que celle de la population (+ 2,3 %).

Comme le montre la Figure D2-1, la concentration de l'emploi total sur la période 2012-2018 s'est accrue plus que celle de la population. En parallèle, celle de l'emploi public est restée stable dans la fonction publique territoriale, s'est accrue comme celle de la population française dans la fonction publique de l'État et a encore diminué dans la fonction publique hospitalière. Autrement dit, la constitution des treize grandes régions métropolitaines issues de la fusion des vingt-deux anciennes régions ne semble pas avoir créé une plus forte concentration des emplois publics dans les nouvelles capitales régionales. Ainsi, le poids des départements intégrant une nouvelle capitale régionale (Côte-d'Or, Haute-Garonne, Gironde, Nord, Bas-Rhin, Rhône, Seine-Maritime) s'établit à 16,5 % de l'ensemble de l'emploi public civil national, contre 16,4 % en 2012. Cette hausse de 0,1 point est même un majorant des évolutions réelles (voir encadré sur la localisation des effectifs dans Siasp). Ainsi, on n'observe dans aucune des nouvelles capitales régionales de forte hausse des taux d'administration (Figure D1-8) ; ils ont parfois même baissé comme en Gironde ou en Haute-Garonne.

Figure D1-8 : Évolution du taux d'administration civil (en point de pour mille) entre 2012 et 2018



Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements

1

En Corse, entre 2012 et 2018, la création de la collectivité s'est accompagnée d'une élévation du taux d'administration civil deux fois plus forte qu'au niveau national (+ 1,9 point de pour mille contre + 0,8). Mais cette hausse reste en deçà des départements où l'emploi public est le plus dynamique (jusqu'à + 9 points).

Le Territoire de Belfort, le Lot-et-Garonne, Paris et les DOM présentent les croissances les plus fortes du taux d'administration. Le Territoire de Belfort a connu une hausse de 1 300 emplois dans la FPH entre 2012 et 2018. La création de l'hôpital Nord Franche-Comté issu de la fusion des hôpitaux de Belfort et de Montbéliard en est une des causes. À l'inverse, le Doubs perd 700 emplois dans ce même versant sur la période, même s'il reste un établissement de proximité de petite taille à Montbéliard. Cela dit, le nouvel hôpital se situe à Trevenans, à la frontière entre le Doubs et le Territoire de Belfort, on atteint là la limite d'une analyse des taux d'administration à l'échelle départementale puisque l'offre de soins pour les habitants des deux départements ne s'est déplacée que de quelques kilomètres.

Dans le Lot-et-Garonne, la hausse des effectifs tient particulièrement aux 2 500 emplois supplémentaires dans la fonction publique de l'État. Ce mouvement tient en partie à la présence de l'École nationale d'administration pénitentiaire (Enap) à Agen. À Paris, la hausse du taux d'administration s'avère, dans les trois versants, largement plus élevée qu'en moyenne nationale, ce qui témoigne des effets limités des politiques de décentralisation et de déconcentration.

Un vieillissement particulièrement marqué dans les Antilles

Outre les évolutions des effectifs et des taux d'administration, d'autres phénomènes sont à l'œuvre dans la fonction publique et notamment à l'échelle des territoires. Le premier concerne le vieillissement des agents. En effet, en 2018, plus d'un agent sur trois (36 %) a 50 ans et plus. Cette part a progressé de près de 4 points depuis 2012, témoignant des enjeux potentiels en matière de renouvellement des effectifs. Globalement, c'est dans la fonction publique territoriale que le phénomène est le plus prégnant (41 % de seniors, + 6 points en six ans) alors que la fonction publique hospitalière est la moins concernée (30 %, + 2 points). Ce constat est relativement homogène entre les départements puisque dans tous, la part des agents de 50 ans et plus est plus faible ou égale dans la FPH ou la FPE que dans la FPT.

À l'échelle de l'ensemble de la fonction publique civile, la part des agents de 50 ans ou plus est globalement plus faible dans la moitié nord de la France (**Figure D1-9**), ainsi que dans certains départements de l'ancienne région Rhône-Alpes (Rhône, Loire, Isère, Ain, Haute-Savoie). Dans la partie sud du pays, les Alpes-de-Haute-Provence, le Var, le Lot et les Hautes-Pyrénées sont les départements où la part des agents de 50 ans et plus est la plus forte, de même qu'en Corse. Elle y est comprise entre 40 et 45 %. En Guadeloupe et en Martinique, ce taux avoisine les 50 % (49 et 51 %).

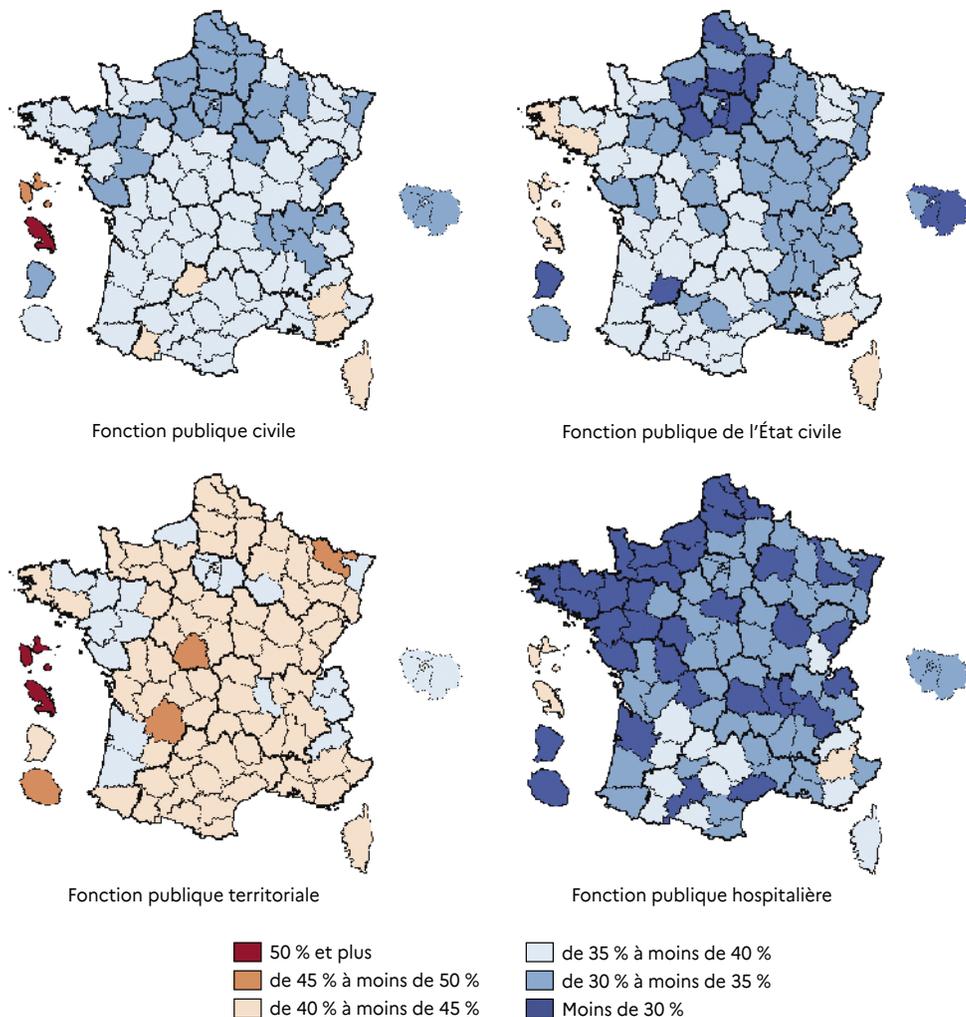
Dans la fonction publique territoriale, versant où la part des seniors est la plus élevée, la distinction entre le nord et le sud du pays ne s'observe pas (**Figure D2-9**). Les départements métropolitains, où la proportion d'agents de 50 ans et plus est la plus forte, se retrouvent tant au nord qu'au sud (Moselle, Indre, Dordogne, et dans une moindre mesure Ardennes, Tarn-et-Garonne...). En Guadeloupe et en Martinique, six agents sur dix environ ont 50 ans ou plus.

Dans la fonction publique de l'État, les départements les plus jeunes se situent globalement à l'est d'une ligne allant de la Seine-Maritime au Gard (**Figure D2-9**) à l'exception de l'extrême sud-est du pays (Var, Corse mais également dans les Alpes-de-Haute-Provence). Dans ces départements ainsi qu'en Guadeloupe, Martinique et dans le Finistère, le Morbihan, voire les Hautes-Pyrénées, la part des agents de 50 ans et plus dans la fonction publique de l'État dépasse ou approche les 40 %.

Dans la fonction publique hospitalière, versant le plus jeune, la façade littorale ouest du pays présente les proportions d'agents de 50 ans et plus les plus faibles, souvent inférieures à 30 % (**Figure D2-9**). En Guyane et à La Réunion, elles sont même de l'ordre de 25 %. Le Sud-Ouest hors littoral et Haute-Garonne (Lot, Ariège...), l'extrême Sud-Est (Var, Corse, Alpes-de-Hautes-Provence, Hautes-Alpes) et les Antilles présentent le profil inverse.

1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

Figure D1-9 : Part des agents de 50 ans et plus (en %) au 31 décembre 2018



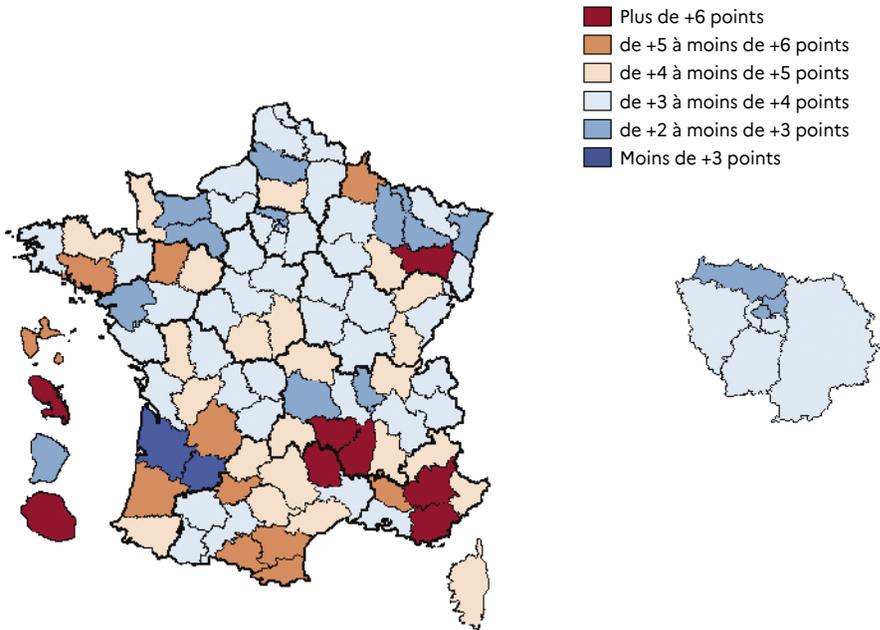
Source : Siasp. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

La dynamique du vieillissement entre 2012 et 2018 (**Figure D1-10**) a amplifié les écarts d'âge de 2012 : l'essentiel des départements où la proportion des agents de 50 ans et plus progresse fortement est dans la moitié sud du pays (Var, Alpes-de-Hautes-Provence, Ardèche...) ou dans l'ouest (Morbihan...). Le vieillissement est également accéléré dans les Antilles. À La Réunion, la proportion des agents de 50 ans et plus augmente également fortement mais reste tout de même plus basse en 2018 qu'en Guadeloupe et en Martinique. La Guyane était et reste le département d'outre-mer où les agents de la fonction publique sont les plus jeunes.

Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements

Figure D1-10 : Évolution de la part des agents de 50 ans et plus dans la fonction publique civile (en point) entre 2012 et 2018



Source : Siasp. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

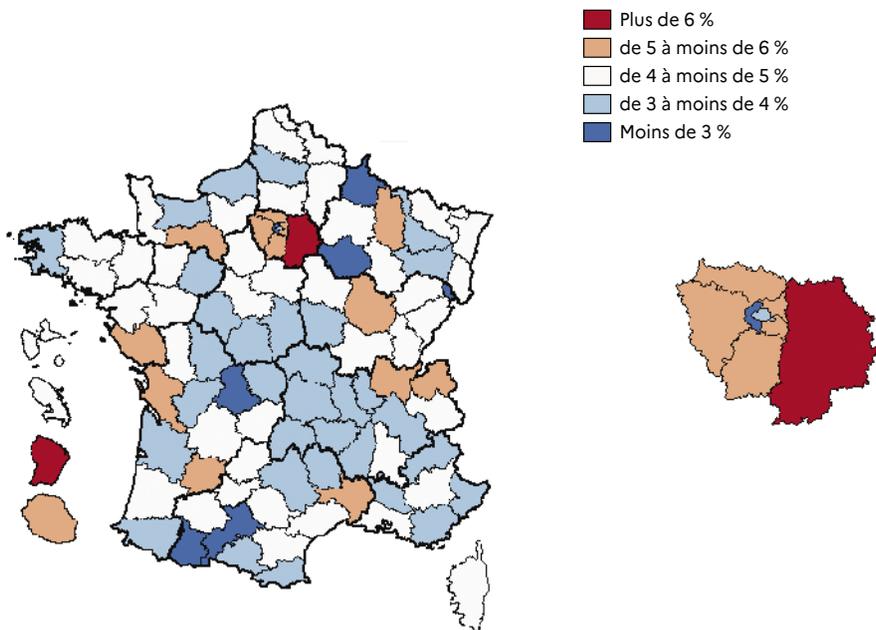
Des mobilités géographiques moins fréquentes en Paca et dans le Grand Est

Face au vieillissement des agents de la fonction publique plus prononcé dans certaines parties du pays, les enjeux de mobilité s'avèrent primordiaux et en particulier les mobilités géographiques. Est ici considéré en mobilité géographique un agent dont la zone d'emploi de travail l'année courante est différente de celle de l'année précédente. En moyenne, sur la période 2012 à 2018, c'est en Île-de-France que ces mobilités sont les plus fréquentes : la Seine-et-Marne est particulièrement concernée avec un taux de mobilité de plus de 7 % (**Figure D1-11**). Dans la région capitale, les mobilités sont modérées dans les seuls départements de Paris et des Hauts-de-Seine. Dans le reste du pays, les fortes mobilités peuvent aussi bien concerner le Nord que le Sud ou les DOM (Orne, Haute-Savoie, Charente-Maritime, Ain, Gard, Guyane).

De la même manière, les départements où les agents sont les plus stables n'offrent pas de cohérence géographique forte : Haute-Vienne, Territoire de Belfort, Ardennes, Hauts-de-Seine, Hautes-Pyrénées, Aube et Haute-Garonne.

1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

Figure D1-11 : Moyenne de 2012 à 2018 des taux de mobilité (en %) dans la fonction publique



Source : Siasp. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : Est considéré comme mobile géographiquement, un agent dont le lieu de travail pour l'année *n* n'est pas situé dans la même zone d'emploi qu'en *n-1*.

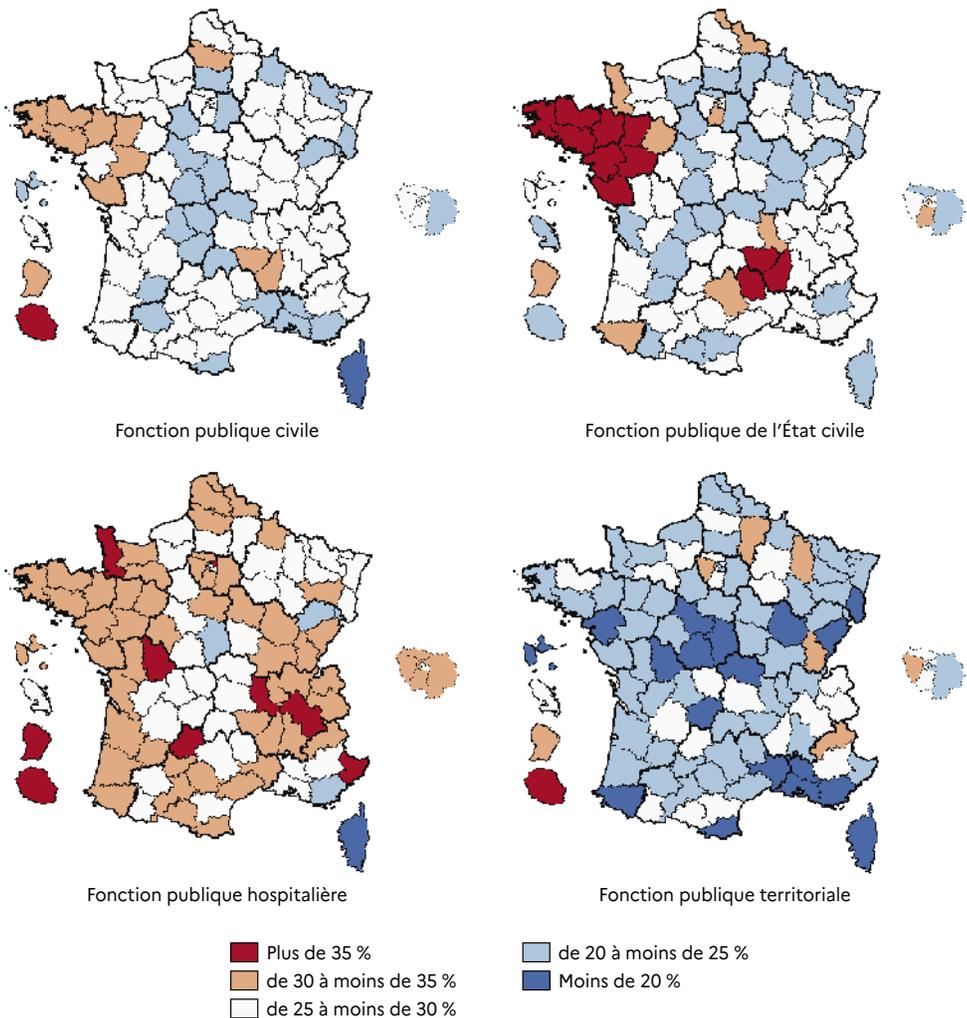
Signe parfois d'un déficit d'attractivité pour les fonctionnaires, la part des contractuels et autres statuts est particulièrement élevée en Guyane, à La Réunion et dans quelques départements de métropole

Plus du quart des emplois dans la fonction publique (27 %) est occupé par des contractuels et autres statuts. Sans que ce soit systématique, une part élevée du recours aux contractuels et autres statuts peut être le signe d'un déficit d'attractivité des emplois pour les fonctionnaires. À La Réunion et en Guyane, les contractuels et autres statuts occupent 40 % et 35 % des postes (Figure D1-12). En métropole, les contractuels et autres statuts sont proportionnellement plus présents dans toute la Bretagne et dans certains départements des Pays de la Loire (Vendée, Maine-et-Loire, Mayenne). La forte présence de contractuels et autres statuts dans l'ouest de la France est principalement le fait de la fonction publique de l'État (Figure D2-12) où leur part dépasse les 35 %. C'est également le cas dans le sud du pays, en Ardèche, Lozère et Haute-Loire. À l'échelle nationale, les contractuels et autres statuts de la fonction publique de l'État sont employés, dans les deux tiers des cas, par le ministère de l'Éducation nationale et pour 13 % d'entre eux par celui des Affaires sociales, Santé et Travail. Les autres ministères représentent, chacun, moins de 5 % des contractuels et autres statuts. Dans certains départements bretons (Finistère, Ille-et-Vilaine), les contractuels et autres statuts sont surreprésentés dans le ministère des Armées qui y est particulièrement implanté. En Ardèche, le ministère de l'Éducation nationale contribue le plus à la surreprésentation des contractuels et autres statuts, alors qu'en Lozère, c'est celui de la Transition écologique.

Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements

Moins d'un quart des emplois (23 %) dans la fonction publique territoriale sont occupés par des contractuels et autres statuts. La principale exception est La Réunion (Figure D2-12) où les contractuels et autres statuts sont majoritaires (54 %). Leur part au sein de la FPT est également supérieure à 30 % dans les Hautes-Alpes, les Yvelines, le Jura, la Meuse, la Guyane, l'Aisne. La fonction publique hospitalière est le versant où le recours aux contractuels et autres statuts est le plus fort (plus de 30 %). Ceci s'explique en partie par les modes de titularisations, les personnels infirmiers faisant systématiquement un passage par la case « contractuels » avant d'être titularisés. La part des contractuels et autres statuts dépasse les 35 % en Guyane, à La Réunion ainsi que dans la Loire, l'Isère, les Alpes-Maritimes, la Manche, la Vienne et le Lot (Figure D1-12).

Figure D1-12 : Part des contractuels et autres statuts (en %) au 31 décembre 2018



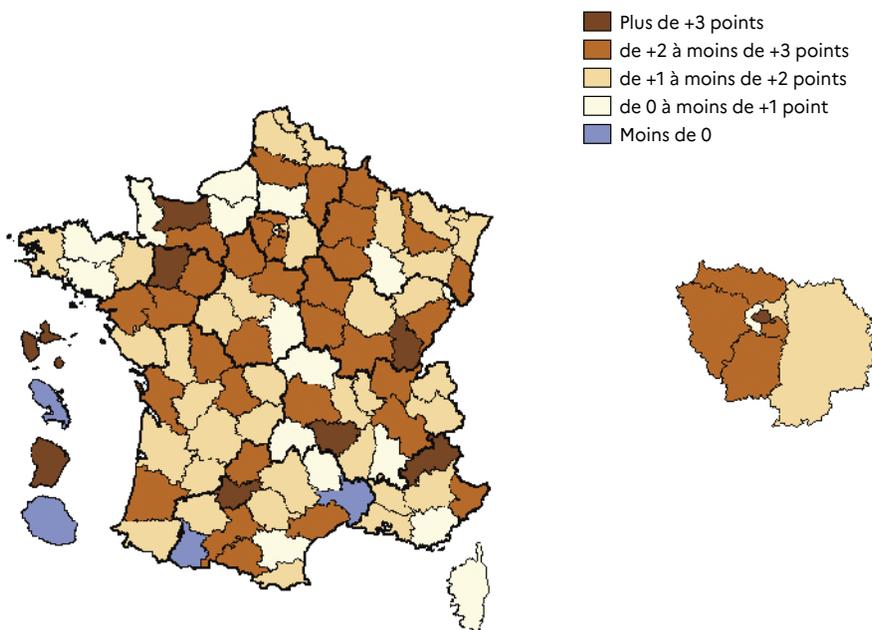
Source : Siasp. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

1 La fonction publique et les services de l'État dans les territoires

Quel que soit le versant, la Corse s'illustre par la faible proportion de contractuels et autres statuts et sa stabilité, alors que, presque partout en France, elle augmente entre 2012 et 2018 (**Figure D1-13**), notamment du fait de la transformation d'anciens contrats aidés (non pris en compte dans le décompte des emplois publics) en contractuels (de droit public). En effet, à l'échelle du pays cette proportion a progressé de près de deux points sur la période. Cette évolution globale résulte de deux mouvements contradictoires : une stagnation, voire une baisse entre 2012 et 2015 avec le développement des contrats aidés, puis une augmentation avec la substitution des anciens contrats aidés par des contractuels. En 2017 et 2018, la part des contractuels et autres statuts a progressé de 0,7 puis de 0,8 point. Globalement sur six ans, elle a progressé jusqu'à 5 points dans le Tarn-et-Garonne et en Guyane.

Figure D1-13 : Évolution de la part des contractuels et autres statuts dans la fonction publique civile (en point) entre 2012 et 2018



Source : Siasp. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Encadré méthodologique

Siasp

Les données sur les effectifs de la fonction publique et leur caractérisation sont toutes issues du Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) aux 31 décembre 2018 et 2012. Les effectifs de militaires de la fonction publique de l'État ne sont pas localisés dans Siasp. Par conséquent, l'ensemble de l'étude porte sur la fonction publique dite « civile ».

Tous les effectifs sont considérés en personnes physiques. Les taux d'administration sont en revanche estimés sur la base des effectifs en équivalent temps plein (ETP). Le taux d'administration rapporte les effectifs de la fonction publique en ETP à la population de la zone concernée. Le taux d'administration dit civil concerne les effectifs hors militaires de la FPE. Le taux d'administration peut être décliné pour les trois versants de la fonction publique.

La création des nouvelles régions a conduit à la suppression des entités juridiques des anciens conseils régionaux. De fait, pour les régions fusionnées, la saisie des effectifs dans Siasp peut conduire à surestimer les effets de la réforme territoriale. À titre d'exemple, la région Hauts-de-France localise désormais tous ses agents à Lille alors que des effectifs sont toujours localisés en Picardie, notamment dans l'ancien bâtiment du conseil régional de Picardie. C'est en Corse que ces problèmes de dégroupements sont les plus forts. Avec la création de la Collectivité territoriale de Corse, l'ensemble des effectifs de l'ancien département de Haute-Corse ont été transférés administrativement en Corse-du-Sud, soit plus de 1 000 personnes. Cependant en 2018, plus de 40 % des emplois de la collectivité située en Corse-du-Sud sont occupés par des habitants de Haute-Corse, ce qui questionne sur l'effectivité des transferts tels qu'observés dans Siasp. De tels problèmes peuvent également affecter, mais dans une moindre mesure, la fonction publique de l'État. Par conséquent, dans l'ensemble de l'article, aucune distinction n'est donnée entre les deux départements corses.

Indice de Gini

L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

Dans le cas étudié dans la Figure D2-1, l'indice est calculé sur les départements français. L'indice de Gini mesure donc la plus ou moins forte concentration de la fonction publique dans les différents versants, de la population et de l'emploi total dans les départements.

