Insee Première

N° 1640

Mars 2017

L'emploi dans la fonction publique en 2015

L'emploi ralentit dans les trois versants de la fonction publique et se stabilise hors contrats aidés

Au 31 décembre 2015, 5,6 millions de salariés travaillent dans la fonction publique en France. Les effectifs sont quasiment stables par rapport à 2014 (+ 0,1 %) et ce, dans les trois versants de la fonction publique. Avec la hausse du nombre de contrats aidés, l'évolution du volume de travail dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale est plus dynamique que celle de leurs effectifs. Malgré la quasi-stabilité de l'emploi dans la fonction publique de l'État, l'évolution des effectifs est contrastée dans les différents ministères et les établissements publics.

Bien que déjà majoritaires, les femmes sont de plus en plus nombreuses dans la fonction publique.

Largement supérieures aux sorties en 2014, les entrées dans la fonction publique diminuent en 2015. Cette baisse, associée à une hausse des sorties, conduit à équilibrer les effectifs de nouveaux entrants et de sortants et à stabiliser l'emploi.

Les interruptions temporaires d'activité ainsi que les postes de courte durée diminuent dans les trois versants par rapport à l'année précédente.

Nathalie Donzeau, division Exploitation des fichiers administratifs, Insee,
Jonathan Duval, département des Études statistiques et des systèmes d'information, DGAFP

En France, au 31 décembre 2015, la fonction publique emploie 5,65 millions de personnes, dont 197 700 bénéficiaires de contrats aidés *(figure 1)*, soit 7 700 personnes de plus en un an (+ 0,1 %). Hors contrats aidés, les effectifs sont stables, après une hausse de 0,3 % en 2014.

L'emploi est quasi stable dans la FPE

Dans la fonction publique de l'État (FPE), les effectifs sont en légère hausse en 2015 (+ 0,1 %), après une année de stabilité.

Dans les ministères, l'emploi augmente au total de 0,1 %, y compris ou hors contrats aidés. Il est soutenu par la mise en place en juillet 2015 d'un plan de relance de l'apprentissage. Ce plan aboutit à multiplier par 10 le nombre d'apprentis, soit 2 500 en plus, notamment au ministère de l'Éducation nationale. Néanmoins, l'emploi diminue dans la plupart des ministères. Au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie la baisse est la plus importante (– 5,2 %). Elle est imputable pour les deux tiers au transfert d'une partie des ouvriers des parcs et ateliers du ministère vers la fonction publique territoriale (FPT).

1 Effectifs par versant de la fonction publique

	2014		2015		Évolution sur un an (%)	
	avec contrats aidés	hors contrats aidés	avec contrats aidés	hors contrats aidés	avec contrats aidés	hors contrats aidés
Effectif au 31 décembre en milliers[1]						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 475,6	2 392,6	2 477,5	2 398,0	0,1	0,2
Fonction publique territoriale (FPT)	1 981,5	1 894,7	1 984,2	1 889,3	0,1	– 0,3
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 183,6	1 161,1	1 186,6	1 163,3	0,3	0,2
Fonction publique (FPE + FPT + FPH)	**5 640,7**	**5 448,3**	**5 648,3**	**5 450,6**	**0,1**	**0,0**
Volume de travail en équivalent temps plein[2] en milliers						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 349,1	2 295,9	2 345,8	2 293,3	– 0,1	– 0,1
Fonction publique territoriale (FPT)	1 833,3	1 770,2	1 844,2	1 770,2	0,6	0,0
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 096,8	1 080,3	1 104,5	1 086,5	0,7	0,6
Fonction publique (FPE + FPT + FPH)	**5 279,2**	**5 146,4**	**5 294,5**	**5 150,0**	**0,3**	**0,1**

1. Postes principaux finaux au 31 décembre.
2. Tout poste actif dans l'année.
Lecture : les effectifs de la FPE, y compris les bénéficiaires de contrats aidés, s'élèvent à 2 477 500 personnes en 2015 et ont augmenté de 0,1 % en un an.
Champ : France hors Mayotte.
Source : Insee, Siasp.

Insee

De façon moins marquée, les effectifs baissent également dans les ministères de l'Économie et des Finances (– 1,8 %) et de la Défense (– 1,3 %).
Le ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et celui de la Justice bénéficient du relèvement de leur plafond d'autorisations d'emplois : leurs effectifs augmentent respectivement de 1,1 % et de 1,2 % en 2015.
Dans les établissements publics à caractère administratif (EPA), l'emploi progresse de 0,1 % et de 0,7 % hors contrats aidés. Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés y diminue de 3,5 %, sous les effets conjugués de l'arrivée à terme de contrats signés en 2013, année de forte augmentation des recrutements sous ce statut, et de la suppression des emplois d'avenir professeur. En 2015, les EPA s'enrichissent par ailleurs de trois établissements : l'Agence nationale de contrôle du logement social, l'École nationale supérieure d'arts et métiers et le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui acquiert son entière autonomie comptable et budgétaire. Ces établissements regroupent 1 600 personnes fin 2015, dont près de 90 % sont principalement issus de transferts du ministère de l'Enseignement supérieur, du ministère de l'Écologie et des services du Premier ministre.

La croissance de l'emploi ralentit dans la FPT et la FPH

Après une augmentation de 1,5 % en 2014, la croissance de l'emploi ralentit dans la FPT (+ 0,1 %, y compris contrats aidés). Dans ce versant, hors bénéficiaires de contrats aidés (+ 9,4 %), les effectifs diminuent de 0,3 %, ce qui constitue une baisse inédite. Sans les transferts du ministère de l'Écologie, cette baisse atteindrait 0,4 %.
L'emploi diminue dans le secteur communal (– 0,2 %, y compris contrats aidés) : plus précisément, il recule dans les communes (– 0,8 %) mais augmente dans les intercommunalités (+ 2,4 %). Il progresse dans les organismes régionaux (+ 0,6 %) et départementaux (+ 1,4 %), ces derniers incluant la métropole de Lyon. Cette nouvelle collectivité territoriale, créée en 2015, exerce sur son territoire les compétences dévolues aux intercommunalités et aux conseils départementaux. En 2015, les effectifs de cette métropole sont entièrement comptabilisés avec ceux des départements. À périmètre constant, l'emploi aurait augmenté de 0,1 % dans le secteur communal (+ 4,2 % dans les organismes intercommunaux) et serait resté stable dans les départements.
Dans la fonction publique hospitalière (FPH), le ralentissement de la croissance des effectifs se poursuit en 2015 (+ 0,3 % après + 0,9 % en 2014, y compris contrats aidés). Ils sont quasiment stables dans les hôpitaux (+ 0,1 % après + 0,7 % en 2014) et augmentent dans les établissements médico-sociaux (+ 1,5 % après + 2,8 % en 2014). Dans les seuls établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA), l'augmentation est de 1,8 %, soit 1 800 agents supplémentaires dont un tiers sont des bénéficiaires de contrats aidés. Hors contrats aidés, la hausse est de 0,2 % dans l'ensemble de la FPH.

Les contrats aidés dynamisent le volume de travail dans la FPT et la FPH

En volume annuel de travail, la fonction publique emploie, en 2015, 5,3 millions d'équivalents temps plein (EQTP ; *définitions*), y compris bénéficiaires de contrats aidés. Ce volume augmente de 0,3 % en un an, évolution beaucoup plus faible que les années précédentes (+ 1,2 % en 2014, + 0,7 % en 2013). Le ralentissement concerne tous les versants. Dans la FPT et la FPH, la progression du volume de travail (respectivement + 0,6 % et + 0,7 %) est plus dynamique que celle des effectifs. Cette hausse est soutenue dans la FPT et, dans une moindre mesure, dans la FPH, par la présence en année pleine des bénéficiaires de contrats aidés embauchés au cours de l'année précédente.

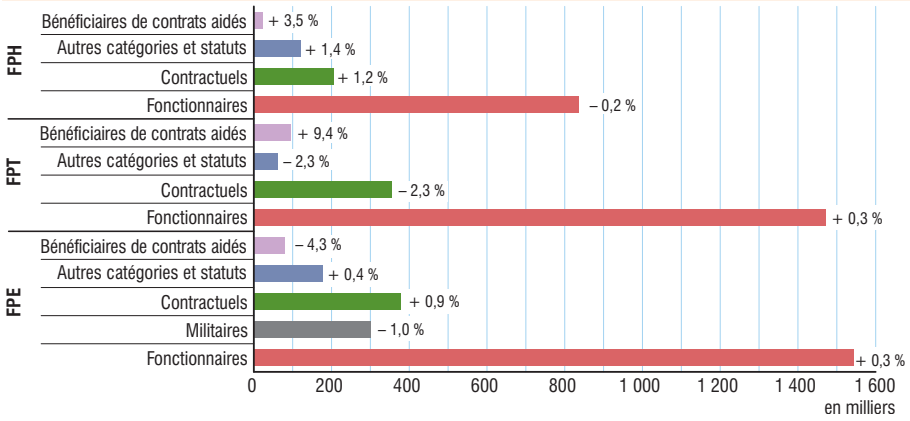
Plus des deux tiers des agents de la fonction publique sont fonctionnaires

Quel que soit le versant considéré, les fonctionnaires sont très largement majoritaires *(figure 2)* : ils représentent 62,3 % des effectifs dans la FPE (70,8 % hors militaires), 74,2 % dans la FPT et 70,5 % dans la FPH. Dans ce dernier versant, leur nombre diminue contrairement à tous les autres statuts.
Enfin, le nombre d'agents relevant des autres catégories et statuts *(définitions)* augmente dans la FPE (+ 0,4 %) et surtout dans la FPH (+ 1,4 %), grâce notamment, dans la FPE, au plan de relance de l'apprentissage ou encore, dans la FPH, à l'augmentation du nombre d'internes en médecine. En revanche, le nombre d'agents relevant des autres catégories et statuts diminue de 2,3 % dans la FPT.

La FPE est toujours plus féminisée

Les agents de la fonction publique ont des profils très différents selon le versant auquel ils sont rattachés *(figure 3)*. C'est notamment le cas pour la répartition par catégorie hiérarchique. Dans la FPE, plus de la moitié des salariés appartient à la catégorie A (53,3 %), contre 31,7 % dans la FPH et 9,2 % dans la FPT. Les agents de catégorie C sont majoritaires dans la FPT (76,4 %) et ils constituent la catégorie la plus nombreuse dans la FPH (49,2 %). Dans la FPE, leur nombre diminue, principalement en raison de la baisse des contrats aidés, tous classés en catégorie C. Dans la FPH, la part des agents de catégorie A augmente une nouvelle fois, de 0,6 point par rapport à fin 2014, avec le remplacement des infirmiers de catégorie B qui partent à la retraite par des infirmiers de catégorie A.
La part des 50 ans ou plus continue de s'accroître dans les trois versants et représente en moyenne 32,5 % des effectifs, avec un maximum à 38,0 % dans la FPT. Celle des 35-49 ans continue de reculer (41,6 % des agents publics), de même que celle des 25-34 ans.
Déjà largement majoritaire dans la fonction publique, la part des femmes augmente très légèrement en 2015, pour atteindre 62,2 % des salariés. C'est essentiellement la FPE qui est concernée par cette progression (+ 0,3 point).
Au 31 décembre 2015, 22,5 % des salariés de la fonction publique travaillent à temps partiel, à temps incomplet ou non complet (regroupés ici avec le temps partiel ; *définitions)*. La FPE reste le versant dans lequel la part des agents à temps partiel est la plus faible (17,8 %) malgré une légère hausse de celle-ci (+ 0,1 point). Elle diminue dans les deux autres versants, de – 0,3 point dans la FPT (28,0 %) et – 1,1 point dans la FPH (22,8 %). Quel que soit le versant, la quotité la plus fréquente est de 80 %. Elle concerne 30,4 % de l'ensemble des agents à temps partiel (24,4 % dans la FPT, 29,7 % dans la FPE et 43,9 % dans la FPH).

2 Effectifs et évolutions par versant de la fonction publique et par statut



Lecture : le nombre de fonctionnaires de la FPH s'établit à 836 400 en 2015, il a baissé de 0,2 % entre fin 2014 et fin 2015.
Champ : France hors Mayotte, postes principaux au 31 décembre *(définitions)*, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Source : Insee, Siasp.

La baisse des entrées et la hausse des sorties stabilisent l'emploi

En 2015, tous statuts confondus, dans l'ensemble des trois versants, le nombre d'entrants au 31 décembre, c'est-à-dire de salariés présents fin 2015 mais absents fin 2014, est quasiment équilibré avec le nombre de sortants, présents fin 2014 mais absents fin 2015 *(figure 4)*. L'excédent des entrées par rapport aux sorties s'est ainsi considérablement réduit : il passe de 39 800 en 2014 à 5 800 en 2015. Cette réduction s'explique par la baisse des entrées (– 13 400) et la hausse des sorties (+ 20 600). En 2015, hors bénéficiaires de contrats aidés, le nombre de sorties excède de 13 500 celui des entrées alors qu'il lui était supérieur de 2 800 en 2014.

La dynamique des entrées dans la FPE diffère de celle des deux autres versants. Le nombre d'entrées y progresse en 2015, passant de 195 700 à 203 200, sous l'effet des créations de postes au ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la relance de l'apprentissage (progression du nombre d'apprentis entrants de 500 en 2014 à 3 200 en 2015).

Dans la FPT, l'année 2015 est marquée par un recul de 9,8 % des entrants par rapport à l'année précédente, soit 18 400 entrées en moins. Cette évolution concerne l'ensemble des statuts. En particulier, le nombre de contractuels et de fonctionnaires entrants diminue de 10,9 %. Le nombre d'entrants recule dans les principales filières, notamment les filières « technique » (– 13,3 %), « animation » (– 14,3 %) « administrative » (– 9,0 %) ou « sociale » (– 7,4 %). Il diminue également mais plus modérément dans la FPH (– 2,4 %). Dans ce versant, ce sont les entrées de fonctionnaires qui reculent le plus (– 15,8 % soit 2 000 entrées de moins). Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés entrants est stable dans la FPE mais diminue dans la FPT (– 6,0 %) et dans la FPH (– 9,1 %). Dans l'ensemble de la fonction publique, on dénombre, en 2015, 3 700 entrées de contrats aidés en moins qu'en 2014.

Les sorties augmentent dans l'ensemble des versants et la hausse est la plus importante dans la FPT (+ 7,3 %, contre + 2,1 % dans la FPE et + 5,6 % dans la FPH). Dans l'ensemble de la fonction publique, le nombre de sortants croît de 4,6 %, dont 3,5 points s'expliquent par la progression des sorties de bénéficiaires de contrats aidés. Leur nombre augmente d'un tiers dans la FPE (+ 8 900) et de près de 20 % dans la FPT (+ 4 700). À cela s'ajoute une forte augmentation des contractuels sortants de la FPT (+ 4 400) alimentée notamment par une hausse de plus de 23 % des sorties de contractuels issus de la filière « animation ». Ces dernières sont liées aux importants recrutements de 2014 avec la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. Les effectifs de la filière restent toutefois en hausse (+ 5,1 % en 2015 après + 10,8 %) avec plus d'arrivées que de départs.

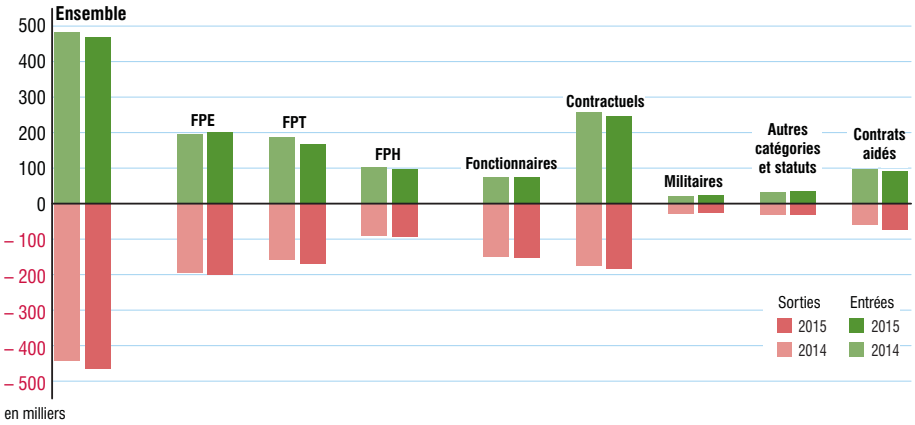
3 Caractéristiques des salariés par versant de la fonction publique

en %

	Fonction publique de l'État (FPE)	Fonction publique territoriale (FPT)	Fonction publique hospitalière (FPH)	Fonction publique (FPE + FPT + FPH)
Catégorie hiérarchique[1]				
Catégorie A	53,3	9,2	31,7	**33,3**
Catégorie B	24,6	13,7	19,1	**19,6**
Catégorie C	20,9	76,4	49,2	**46,3**
Indéterminée	1,2	0,7	0,0	**0,8**
Âge				
15-24 ans	5,6	5,3	6,0	**5,6**
25-34 ans	21,0	15,8	26,2	**20,3**
35-49 ans	43,7	40,9	38,4	**41,6**
50 ans ou plus	29,7	38,0	29,4	**32,5**
Sexe				
Femmes	56,0	60,8	77,6	**62,2**
Durée de travail				
Temps partiel[2]	17,8	28,0	22,8	**22,5**

1. Une catégorie hiérarchique a été attribuée aux non-titulaires selon leur code grade et tous les bénéficiaires de contrats aidés sont classés ici en catégorie C.
2. Inclut les temps non complets et incomplets.
Champ : France hors Mayotte, postes principaux au 31 décembre *(définitions)*, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Source : Insee, Siasp.

4 Nombre d'entrants et de sortants de la fonction publique en 2014 et 2015 par versant et par statut



Lecture : environ 92 000 bénéficiaires de contrats aidés sont entrés dans la fonction publique en 2015 et 73 000 en sont sortis.
Champ : France hors Mayotte, postes principaux au 31 décembre *(définitions)*, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Source : Insee, Siasp.

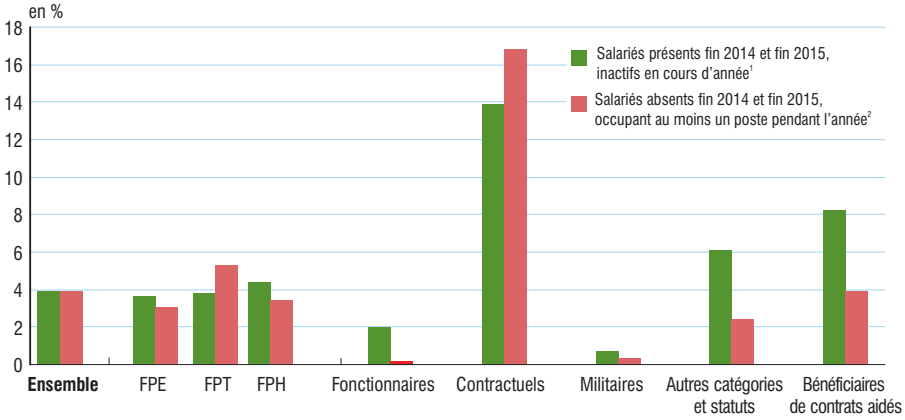
En 2015, les interruptions temporaires d'activité et les postes de courte durée sont en légère baisse

La comparaison des effectifs au 31 décembre deux années consécutives ne rend pas compte de tous les mouvements. Certaines personnes sont présentes au 31 décembre 2014 et au 31 décembre 2015, mais ne sont actives dans la fonction publique qu'une partie de l'année. Symétriquement, des salariés travaillent dans la fonction publique en cours d'année 2015, mais ne sont présents ni en fin d'année 2014 ni en fin d'année 2015.

Le nombre de salariés présents aux 31 décembre 2014 et 2015 qui connaissent une interruption au cours de l'année 2015 avoisine les 200 000 personnes. Ils représentent 3,9 % des salariés présents à la fois fin décembre 2014 et fin décembre 2015, en baisse de 0,2 point par rapport à l'année précédente *(figure 5)*. Cette diminution concerne tous les versants et tous les statuts, à l'exception des militaires pour lesquels ce taux reste marginal (+ 0,7 %, en augmentation de 0,2 point) et des bénéficiaires de contrats aidés (+ 8,2 %, en augmentation de 0,4 point). Les raisons d'interruption peuvent être multiples : période d'inactivité entre deux contrats dans la fonction publique, congé parental, période de disponibilité pour un fonctionnaire. L'interruption d'activité en cours d'année concerne près de 14 % des contractuels, mais seulement 2,0 % des fonctionnaires. Dans près de 90 % des cas, le statut du salarié est le même avant et après interruption. La durée des interruptions dans l'année est en moyenne de 3 mois et 35 % des salariés concernés changent d'établissement après cette interruption.

Parallèlement, 241 000 personnes occupent au moins un poste en 2015, mais ne sont présentes ni en fin d'année 2014 ni en fin d'année 2015. Ils représentent 3,9 % des salariés ayant occupé au moins un poste dans l'année, en baisse de 0,3 point par rapport

5 Parts des salariés de la fonction publique en poste une partie de l'année (hors entrants et sortants)



1. Salariés décrits par le poste principal au 31 décembre 2015 *(définitions)*.
2. Salariés décrits par leur poste principal annuel ou, à défaut, par leur poste le plus long.
Lecture : en 2015, 3,9 % des salariés de la fonction publique présents fin 2014 et fin 2015 ont interrompu leur activité en cours d'année.
Champ : France hors Mayotte, tous statuts, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Source : Insee, Siasp.

à 2014 (– 16 300 personnes). Cette proportion est plus importante dans la FPT (5,3 %) et près de 90 % d'entre eux sont contractuels. Dans plus de 96 % des cas, ils n'occuperont qu'un seul poste dans l'année, d'une durée moyenne d'un peu plus de trois mois. ■

Sources

Le **système d'information sur les agents des services publics (Siasp)**, produit par l'Insee à partir de 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière). Le périmètre de la fonction publique recouvre les personnes morales et les organismes soumis au droit administratif dans lesquels le recrutement est effectué sur la base du droit public. La détermination de chacun des versants s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur. Les définitions, concepts et périmètres relatifs aux agents des trois versants de la fonction publique sont précisés dans la rubrique « Sources et Méthodes » sur insee.fr.

Les **entrants dans la fonction publique** une année donnée *n* sont les agents en poste au 31 décembre *n* dans l'un des trois versants mais absents au 31 décembre *n–1*. Symétriquement, les **sortants** sont les personnes occupant un poste au 31 décembre *n–1* dans la fonction publique mais pas au 31 décembre *n*. Certains salariés présents fin décembre deux années consécutives peuvent connaître des interruptions en cours d'année. Ils sont caractérisés par le poste principal au 31 décembre 2015.

Les salariés occupant au moins un poste non annexe en cours d'année mais qui ne sont pas en emploi au 31 décembre de chaque année sont caractérisés par leur poste principal annuel.

Mayotte est exclue du champ.

Définitions

L'**équivalent temps plein (EQTP)** mesure le volume de travail en termes de nombre d'heures. Un agent travaillant à temps plein toute l'année compte pour 1, les autres comptent au *prorata* de leur quotité de travail par rapport à un temps complet et de leur durée de poste sur l'année.

On distingue les salariés de la fonction publique par leur **statut** de fonctionnaire, contractuel, militaire, bénéficiaire de contrat aidé ou « autres catégories et statuts ». Les militaires sont regroupés au sein d'une catégorie unique, la source Siasp ne permettant pas pour l'instant de distinguer les militaires de carrière des militaires sous contrat.

Un **fonctionnaire** (**ou titulaire**) est un agent civil ayant réussi un concours de la fonction publique ou devenu titulaire à l'issue d'un plan de titularisation. Dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours.

L'emploi des « **autres catégories et statuts** » relève de contrats particuliers non régis par les règles de droit commun des agents non titulaires *stricto sensu*. Cette catégorie recouvre principalement les enseignants d'établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

Un **contractuel** est un agent civil de la fonction publique qui n'est ni fonctionnaire, ni bénéficiaire de contrat aidé, ni relevant d'« autres catégories et statuts ».

Le **poste principal au 31 décembre** d'un agent est le poste actif et non annexe qu'il occupe à cette date (le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité ; il est non annexe si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants.

Dans cette étude, le **temps partiel** regroupe les postes à temps partiel proprement dits et les emplois à temps non complet et incomplet.

Un poste à **temps partiel** est un emploi à temps complet sur lequel l'agent choisit de ne pas travailler à temps plein (*i.e.* d'avoir un temps de travail inférieur à la durée légale du travail ou à la durée conventionnelle).

Un emploi à **temps non complet ou incomplet** est un emploi permanent pour lequel le temps de travail offert est inférieur à la durée légale du travail ou à la durée conventionnelle.

Bibliographie

- « En 2015, l'emploi dans la fonction publique se stabilise », *Informations Rapides* n° 329, 16 décembre 2016.
- Büsch F., Mainguéné A., « Stabilisation des effectifs dans la fonction publique territoriale en 2015 », *BIS* n° 112, DGCL, décembre 2016.
- Sénigout E., Duval J., « L'emploi dans la fonction publique en 2014 », *Insee Première* n° 1586, mars 2016.
- Ba A., Duval J., « L'emploi dans la fonction publique en 2014 », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2016.

Direction Générale :
18, bd Adolphe-Pinard
75675 PARIS CEDEX 14
Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavernier
Rédacteur en chef :
E. Nauze-Fichet
Rédacteurs :
J.-B. Champion, C. Collin, C. Lesdos-Cauhapé, V. Quénechdu, H. Valdelièvre
Maquette : C. Kohler
Impression : Jouve
Code Sage IP171640
ISSN 0997 - 3192

© Insee 2017

- ***Insee Première*** figure dès sa parution sur le site internet de l'Insee :
https://www.insee.fr/fr/statistiques?collection=116
- Pour recevoir par courriel les avis de parution (50 numéros par an) :
https://www.insee.fr/fr/information/1405555

Pour vous abonner à ***Insee Première*** et le recevoir par courrier :
https://www.insee.fr/fr/information/2537715

Insee
Mesurer pour comprendre