

Chiffres

POUR L'ALSACE

N° 23 NOVEMBRE 2011

OREF
Alsace
Observatoire
Régional
Emploi Formation



Profils de la fonction publique en Alsace

Fin 2008, la fonction publique représente 21 % de l'emploi salarié régional. L'emploi public s'est stabilisé en 2008 après une hausse de 7,2 % en cinq ans. L'Alsace figure au rang des régions comptant le moins d'agents de la fonction publique par rapport à sa population. Parmi les agents civils, 64 % sont des femmes, contre 47 % parmi les actifs ayant un emploi. Le vieillissement des agents de la fonction publique se traduira par de nombreuses fins d'activité. Dans quatre des six territoires emploi-formation de la région, la moitié des effectifs relève de la fonction publique d'État.

En Alsace, 137 600 agents travaillent dans la fonction publique au 31 décembre 2008. La fonction publique a trois composantes : la fonction publique d'État qui comprend les agents des ministères et les agents des Établissements publics administratifs (Épa), la fonction publique territoriale qui compte les fonctionnaires travaillant auprès des collectivités locales, et la fonction publique hospitalière qui regroupe les personnels de santé des hôpitaux publics. L'ensemble représente un peu plus d'un emploi salarié sur cinq en Alsace, 21 % pour 23 % en France. La fonction publique d'État, y compris les militaires, compte pour près de la moitié dans ce total tandis que les fonctions publiques territoriale et hospitalière représentent respectivement 28 % et 25 % des salariés. Le taux d'administration (rapport entre le nombre d'agents des trois fonctions publiques et le nombre d'habitants) s'élève à 74,5 ‰ en Alsace, contre 81,2 ‰ au niveau national. Ce taux relativement

- *Fin 2008, 137 600 personnes travaillent dans la fonction publique en Alsace.*
- *L'Alsace affiche le plus petit taux des régions françaises, avec 20,7 fonctionnaires territoriaux pour mille habitants.*
- *Avec un quart des salariés dans la fonction publique, le territoire emploi-formation de Colmar connaît le plus fort taux d'emploi public en Alsace.*

faible s'explique en partie par la forte densité de population de la région. La moindre dispersion spatiale de la population favorise les économies d'échelle pour l'accès des citoyens aux différents services publics.

La fonction publique d'État emploie 65 600 fonctionnaires ou assimilés, dont 10 000 militaires.

L'étude a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre l'Insee-Alsace et l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF Alsace), avec le concours du Secrétariat général aux affaires régionales et européennes (Sgare) et de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Alsace (Direccte Alsace).

Dans une région peu étendue comme l'Alsace, cela représente une présence militaire relativement élevée.

En considérant l'ensemble des personnels payés par l'État, ce sont 76 200 agents qui interviennent dans le service public¹. Parmi eux, les trois quarts dépendent d'un ministère, dont plus de la moitié du ministère de l'Éducation nationale. Le quart restant se compose essentiellement des salariés des établissements publics mais comprend aussi 5 800 agents de La Poste, 2 300 maîtres agréés ou contractuels de l'enseignement privé et, selon le droit local en Alsace-Moselle, 1 000 ministres des quatre cultes concordataires (catholique, protestants - luthérien et réformé -, israélite).

Les cadres A sont majoritaires dans la fonction publique d'État, notamment avec la présence de 28 000 enseignants ou chercheurs.

Un faible taux d'administration territoriale

Avec 38 200 agents, soit en moyenne 20,7 fonctionnaires territoriaux pour 1 000 habitants, la région compte le plus petit nombre d'agents territoriaux par habitant de France. Tout comme pour son taux d'administration global, les économies d'échelle liées à la forte urbanisation participent à ce phénomène mais aussi d'autres facteurs plus spécifiques tels que le faible nombre de petites communes, le peu d'assistantes maternelles employées par les collectivités (plus souvent sous statut privé en Alsace), un secteur associatif fortement développé dans l'action sociale et les particularités

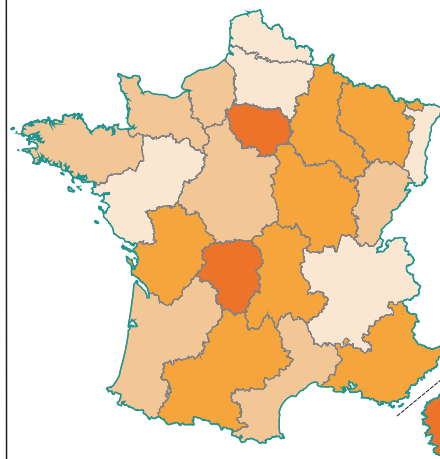
du droit local concernant le statut des associations. En particulier, les régies de quartier peuvent, sous la forme juridique d'associations, participer au service public et remplir des tâches qui sont d'ordinaire attribuées aux services communaux.

Les métiers correspondant à ces missions relèvent souvent de la filière technique qui est une des plus réduites, en termes d'effectifs, de toutes les régions. Néanmoins, les agents techniques représentent près de la moitié des emplois territoriaux (46,5 %), suivis par ceux de la filière administrative avec un peu moins du quart des agents locaux (proche du niveau national de 22,5 %).

La majorité des emplois territoriaux sont des postes de catégorie C. Le plus souvent ce sont des métiers techniques. Ceux-ci étant moins souvent gérés par les collectivités publiques, la part de cadres A dans la fonction publique territoriale est donc plus importante en Alsace. De plus, l'emploi culturel, particulièrement présent en Alsace, dispose d'une forte proportion de cadres A (professeur d'enseignement artistique, conservateur du patrimoine...) dans la fonction publique territoriale.

À la différence des deux autres fonctions publiques, la fonction publique hospitalière est plus présente en Alsace qu'au niveau national. Avec 33 900 agents hospitaliers, la région se situe, en nombre d'agents par habitant, au-dessus de la moyenne nationale (16,2 ‰). Les taux sont respectivement de 18,1 ‰ et 19,0 ‰ dans le Bas-Rhin et le Haut-Rhin. Ceci s'explique par l'importance des centres de séjours de soins,

Taux d'administration de la fonction publique en 2008 (en ‰)



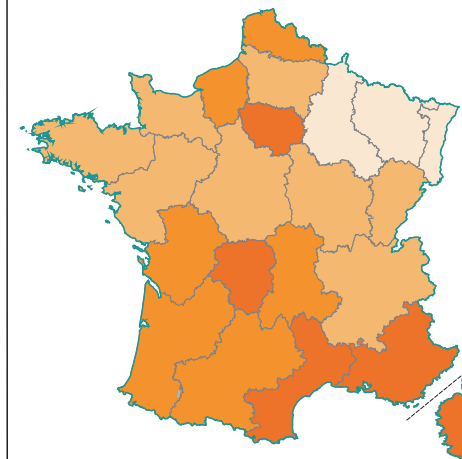
Taux (en ‰)

- 85 et plus
- de 80 à moins de 85
- de 75 à moins de 80
- moins de 75

Alsace : 74,5 ‰
France : 81,2 ‰
dont DOM : 87,9 ‰

©IGN - Insee 2011
Source : Insee, FGE 2008 - Colter 2008 - DADS 2008

Moins d'agents territoriaux dans le nord-est en 2008



Taux d'administration de la fonction publique territoriale en 2008 (en ‰)

- 30 et plus
- de 27 à moins de 30
- de 24 à moins de 27
- moins de 24

Alsace : 20,7 ‰
France : 28,4 ‰
dont DOM : 33,5 ‰

©IGN - Insee 2011
Source : Insee, Colter 2008

Le processus de décentralisation, amorcé par les lois Deferre de 1982 libérant progressivement les collectivités de la tutelle de l'État, est entré dans sa deuxième phase en 2002 et 2004 avec l'attribution de compétences élargies en direction des collectivités territoriales.

C'est ainsi que la gestion des routes a été confiée aux départements et les agents de l'équipement qui en dépendaient ont été incités à suivre ce transfert de compétence. Pour les Établissements Publics Locaux d'Enseignement (EPL), les communes ont en charge les personnels des écoles communales, les départements gèrent les personnels des collèges et les régions sont responsables des employés des lycées. En outre, d'autres compétences sont peu à peu transférées vers les collectivités selon un calendrier fixé par les pouvoirs publics. Il s'agit en particulier de la formation professionnelle, l'apprentissage et l'aide sociale.

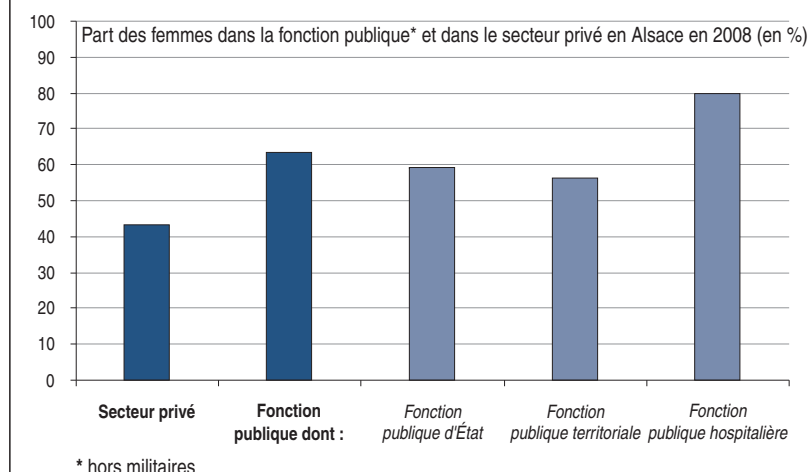
¹ voir encadré page 6

en particulier dans le Haut-Rhin, suite à une reconversion des sanatoriums d'altitude. Les infirmiers et les aides-soignants sont majoritaires. Ces professions correspondent souvent à des postes de catégorie B ou C, très fortement féminisés.

Dans la fonction publique, une majorité de femmes

En Alsace, 64 % des agents civils de la fonction publique sont des femmes (47 % parmi les actifs ayant un emploi). Comme au niveau national, leur présence est forte dans la fonction publique hospitalière et dans l'Éducation nationale. La fonction publique hospitalière est la plus féminisée (80 % des effectifs). Elle l'est même encore un peu plus en Alsace qu'en France où la proportion de femmes n'atteint que 76 %. Les femmes occupent 90 % des postes d'aides-soignants et d'infirmiers, mais seulement 40 % des postes de médecins. Dans l'Éducation nationale, 65 % des enseignants sont des femmes. Cependant, elles ne sont que 45 % parmi les enseignants chercheurs du supérieur, alors qu'elles sont majoritaires dans le secondaire et représentent 82 % des enseignants du primaire.

La fonction publique est plus féminisée



Sources : Insee, FGE 2008 - Collier 2008 - DADS 2008

La part des effectifs d'enseignants dans la fonction publique d'État entraîne une sur-représentation des femmes cadres par rapport au privé : une femme sur deux y est cadre, pour une sur cinq dans le privé. Dans la fonction publique d'État, la part des femmes est de 59 %. Hors Éducation nationale, elle baisse de dix points. Cet équilibre apparent masque des disparités au sein des différents ministères. Les fonctionnaires femmes sont plus présentes dans les ministères de la Justice, de la Santé et de l'Économie ainsi qu'à Pôle Emploi où elles représentent les trois quarts des effectifs pour la partie anciennement ANPE. À l'opposé, au ministère de l'Intérieur et dans celui en charge de l'Équipement - dont une partie des agents est transférée aux collectivités

territoriales - les postes sont principalement occupés par des hommes ainsi que, dans une moindre mesure, aux ministères de l'Agriculture et de la Culture.

La fonction publique territoriale compte elle aussi une majorité de femmes : 56 % en Alsace, contre 61 % pour l'ensemble de la France, soit le plus faible taux régional en lien avec le poids des associations dans le domaine social. Plus particulièrement parmi les cadres, la proportion de femmes est de 35 % contre 43 % au niveau national. Moins accentué, ce déséquilibre s'observe pour les professions intermédiaires, employés administratifs et agents de service. Le recrutement y est majoritairement féminin. Les hommes sont beaucoup moins présents dans les classes d'âges les plus jeunes.

Fonction publique : un emploi sur deux dans le champ de l'État

Effectifs des trois fonctions publiques en Alsace et en France au 31 décembre 2008

	Effectifs		Part Alsace (en %)	Taux d'administration* (en %)	
	Alsace	France		Alsace	France
Fonction publique d'État	65 551	2 351 798	2,8	35,5	36,6
dont Enseignement	32 009	1 057 233	3,0	///	///
Fonction publique territoriale	38 188	1 824 745	2,1	20,7	28,4
dont Communes et EPCI**	26 118	1 177 696	2,2	///	///
Fonction publique hospitalière	33 901	1 045 042	3,2	18,4	16,2
Total fonction publique	137 640	5 221 585	2,6	74,5	81,2
Autres agents du Service public (enseignement privé, la Poste, EPIC**...)	10 693	515 242	2,1	-	-
Total agents du Service public	148 333	5 736 827	2,6	-	-

* rapport entre le nombre d'agents de la fonction publique et le nombre d'habitants

** voir encadré page 6

/// sans objet

Sources : Insee, FGE 2008 - Collier 2008 - DADS 2008

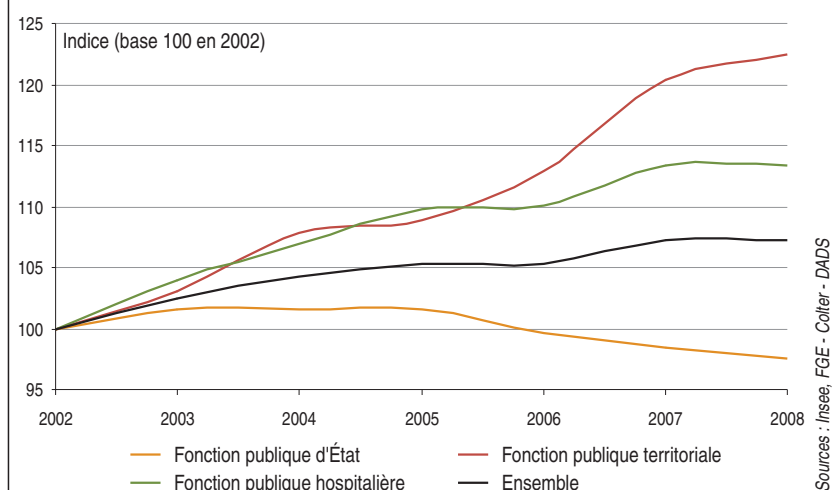
Effectifs stables dans la fonction publique

Pour la première fois depuis 1980, le nombre d'agents des trois fonctions publiques n'a pas augmenté en 2008. Les emplois territoriaux sont les seuls à progresser encore sur l'année. Le nombre d'emplois hospitaliers se maintient et celui des emplois d'État - les plus nombreux - diminue de 1 %.

Entre 2002 et 2008, le nombre d'emplois de l'ensemble des trois fonctions publiques a progressé de 7,2 %. Dans le même temps, la population a crû de 4,9 % en Alsace et l'emploi salarié de 2,9 %. Sur ces sept années, la fonction publique territoriale a été la plus créatrice d'emplois et compte 22 % d'effectifs supplémentaires (+7 000 emplois). Ces évolutions, comme au niveau national, sont à rapprocher des transferts de compétences de missions de l'État vers les collectivités locales (région, département, communes...) qui ont eu des conséquences sur

Fonction publique territoriale : hausse de 22 % des effectifs entre 2002 et 2008

Évolution des effectifs des trois fonctions publiques en Alsace de 2002 à 2008



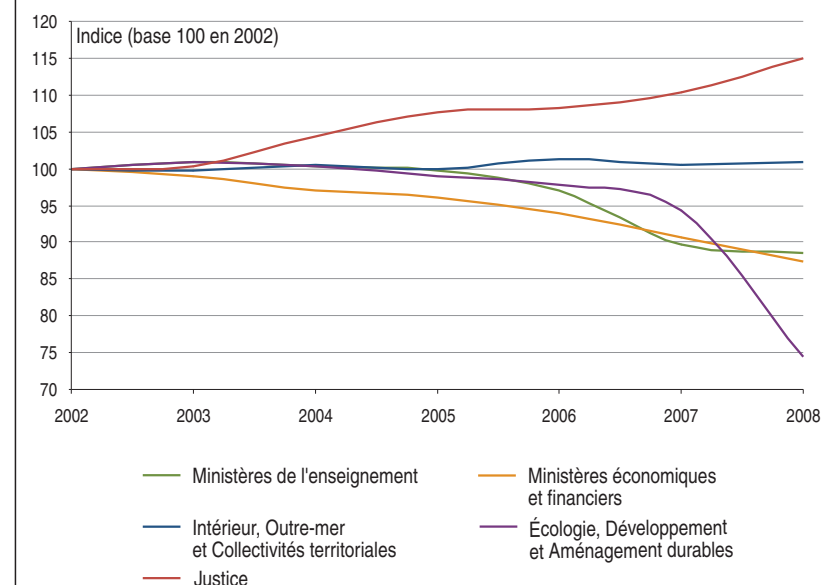
Sources : Insee, FGE - Colter - DADS

la répartition des effectifs entre les trois fonctions publiques. Lorsque les champs de compétences sont transférés, les moyens humains pour les assurer peuvent suivre soit sous la forme de transferts directs de personnels vers les collectivités, soit par des recrutements spécifiques visant à assurer la continuité des missions concernées. Ainsi, une part impor-

tante de la diminution des effectifs d'État est imputable aux effets de la décentralisation. Le nombre d'adjoints techniques territoriaux a progressé de 400 entre 2007 et 2008 tandis qu'on compte 500 agents en moins au ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables. Pour les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, ce sont 2 600 postes qui ont été créés entre 2006 et 2008 tandis que le ministère de l'Éducation a perdu, enseignants inclus, 3 100 postes sur la même période.

Dans la fonction publique hospitalière, l'augmentation des effectifs a été de 13 % depuis 2002, avec un palier en 2005 et en 2007. Elle est liée à celle des dépenses de santé et à l'accroissement des besoins dans un contexte de vieillissement de la population. Elle est un peu plus rapide en Alsace qu'en France.

Évolution des effectifs des principaux ministères en Alsace de 2002 à 2008



Source : Insee, FGE

Note : les périmètres des ministères varient selon les années. Pour permettre les comparaisons dans le temps, les regroupements suivants ont été effectués :
 - les ministères économiques et financiers correspondent au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, qui a été scindé en deux ministères en 2008 : Budget, comptes publics et Fonction publique d'une part, Économie, Finances et Emploi d'autre part ;
 - les ministères de l'enseignement correspondent à l'Éducation nationale, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche.
 Les autres appellations des ministères renvoient à la nomenclature d'exécution de la loi de finances initiale de la dernière année considérée.
 Les ministères aux effectifs plus faibles n'ont pas été représentés.

Effectifs en baisse dans les ministères

Les effectifs des ministères, stables de 2002 à 2006, ont diminué, entre 2006 et 2008, d'environ 7 %, soit dans les mêmes proportions en Alsace que sur le territoire national, y compris les DOM.

La baisse des personnels dans l'Éducation nationale, entamée

dès 2005, représente 4 000 emplois. Elle est la plus importante en valeur absolue, mais concerne le ministère le plus représenté. Plus de la moitié de cette baisse est liée aux transferts de compétence. Sur la période, 2 600 postes de techniciens ouvriers et de service (TOS) ont été transférés vers les collectivités territoriales.

De même, la baisse de près d'un quart des effectifs du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables provient en grande partie du transfert de la gestion des routes nationales, précédemment de son ressort, vers les départements en 2006.

Les autres ministères, qui ne sont pas concernés par ces transferts, connaissent des évolutions contrastées. Les effectifs des ministères économiques et financiers baissent rapidement. Au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, le nombre d'agents est resté stable. Seuls les effectifs, plus réduits, du ministère de la Justice augmentent de manière continue sur ces sept années.

Un vieillissement progressif

Dans les dix ans à venir, près du tiers des salariés de la fonction publique devrait cesser leur activité contre un quart des salariés alsaciens. Le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux limite le nombre de jeunes entrant dans la fonction publique d'État. En conséquence, la moyenne d'âge augmente.

Dans la fonction publique territoriale, le transfert de personnel expérimenté suite à l'élargissement des compétences des collectivités renforce cette tendance. On observe un fort déficit de personnel masculin de 20 à 45 ans et une moyenne d'âge élevée, de 43 ans. Celle des femmes est de 41 ans dans la fonction publique territoriale contre 38 ans dans le privé en raison d'une part importante de femmes de 40 à 60 ans.

La distribution des âges dans la fonction publique hospitalière est en revanche plus homogène. Les effectifs masculins sont faibles mais stables, le personnel féminin est nombreux à tous les âges. Le déficit de recrutement semble donc peser moins fort que dans les autres fonctions publiques, même si de nombreux départs en retraite auront également lieu dans les années à venir.

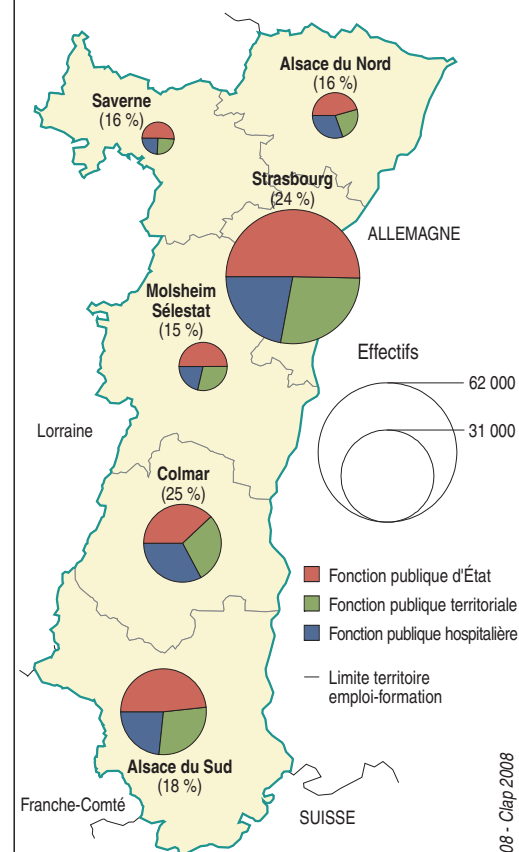
Près d'un emploi public sur deux à Strasbourg

La moitié des effectifs de la fonction publique relève de la fonction publique d'État dans quatre des six territoires emploi-formation de la région. Ceci s'explique par l'importance des effectifs d'enseignants et le maillage de l'ensemble du territoire que constituent les établissements d'enseignement.

Le territoire emploi-formation de Strasbourg rassemble 45 % des emplois publics alsaciens. Les services déconcentrés de l'État,

► Strasbourg, un poids important dans l'emploi public alsacien en 2008

Répartition des trois fonctions publiques par territoire emploi-formation



Note : les chiffres entre parenthèses représentent la part de l'emploi public dans l'emploi salarié du territoire emploi-formation.

Alsace

Part de l'emploi public dans l'emploi salarié : 21 %

Répartition régionale des trois fonctions publiques :

- État : 47 %
- territoriale : 28 %
- hospitalière : 25 %

les structures décentralisées du territoire et l'hôpital universitaire sont implantés dans la capitale de région. Avec l'importance de ses effectifs dans la recherche publique, les universités et les fonctions supérieures de l'État, mais

Les territoires emploi-formation ont été créés par la Région Alsace en 2004. Ils constituent des aires de projets et d'analyses territoriales utilisées par la Région et l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF Alsace). Ils sont au nombre de six et ont été définis en cohérence avec les districts scolaires utilisés par l'Éducation nationale (à quelques écarts près) et les zones d'emploi définies par l'Insee (définition 1994) :

- le territoire de Saverne correspond au district scolaire et à la zone d'emploi de Saverne ;
- le territoire d'Alsace du Nord correspond au district scolaire de Haguenau et aux zones d'emploi de Haguenau et Wissembourg ;
- le territoire de Molsheim-Sélestat correspond aux districts scolaires de Molsheim et Sélestat (avec le secteur de Sainte-Marie-aux-Mines) et aux zones d'emploi de Molsheim-Schirmeck et Sélestat ;
- le territoire de Strasbourg correspond au district scolaire et à la zone d'emploi de Strasbourg ;
- le territoire de Colmar correspond aux districts scolaires de Colmar (sans le secteur de Sainte-Marie-aux-Mines) et Guebwiller (sans le secteur de Pulversheim) et aux zones d'emploi de Colmar-Neuf-Brisach et Guebwiller ;
- le territoire d'Alsace du Sud correspond aux districts scolaires de Mulhouse (avec le secteur de Pulversheim), Thann, Saint-Louis et Altkirch et aux zones d'emploi de Mulhouse, de Thann-Cernay, de Saint-Louis et d'Altkirch.

aussi avec l'expansion des effectifs des collectivités territoriales, Strasbourg reste le pôle principal de concentration de l'emploi public.

Près de la moitié des agents territoriaux de la région y travaille, notamment au sein du Conseil régional (1 500 agents), du Conseil général du Bas-Rhin (3 300 agents) et de la Communauté urbaine de Strasbourg qui emploie 7 100 agents (parmi les 10 200 agents des Établissements Publics de Coopération Intercommunale de la région). Les filières sociales, culturelles, sportives et les emplois de sécurité municipale sont les plus nombreux. Au final, sur le territoire emploi-formation de Strasbourg, l'emploi public représente 24 % de l'emploi salarié.

Dans les trois autres territoires emploi-formation du Bas-Rhin, la part de l'emploi public est inférieure ou égale à 16 %. À Saverne

et en Alsace du Nord, les effectifs territoriaux sont peu nombreux. Sur le territoire de Molsheim-Sélestat, les effectifs hospitaliers sont moins présents en raison de la proximité de l'offre de soins hospitaliers à Colmar au sud et à Strasbourg au nord.

Dans le Haut-Rhin, les effectifs de la fonction publique sont équivalents entre l'Alsace du Sud et Colmar. En raison du poids économique et démographique de Mulhouse et son agglomération, l'Alsace du Sud compte de nombreux enseignants et non-enseignants des établissements publics d'enseignement. Par ailleurs proche de la frontière, une direction régionale des douanes y est implantée. Cependant, ce territoire de l'Alsace du Sud, depuis longtemps tourné vers l'industrie, ne dispose pas

d'autres structures qui génèrent des emplois publics.

Le territoire emploi-formation de Colmar, bien que moins peuplé, présente un volume d'emplois publics comparable. La Préfecture et les services de l'État qui s'y rattachent, mais aussi l'hôpital civil et le Conseil général du Haut-Rhin (2 400 agents) sont localisés à Colmar, chef-lieu du département. Les effectifs des trois fonctions publiques y sont équirépartis. Avec un quart des salariés travaillant dans la fonction publique, le territoire de Colmar détient le plus fort taux d'emploi public en Alsace.

■
Pierre-Stéphane LÈBRE
Serge AUVRAY

L'étude porte sur l'ensemble des personnels employés au 31 décembre 2008 dans la fonction publique. On distingue l'acceptation juridique de la fonction publique, de son sens économique.

Au sens juridique, un agent de la fonction publique est recruté sur la base du droit public dans un organisme à caractère administratif. Il peut être titulaire ou non-titulaire. Ainsi, les personnels employés appartiennent à l'une des trois fonctions publiques :

- la fonction publique d'État qui se compose des agents des ministères, des agents des Établissements publics administratifs (Épa) nationaux (Pôle Emploi, CNRS...) et des personnels militaires ;
- la fonction publique territoriale qui comprend les effectifs des collectivités territoriales stricto sensu (région, département et communes) et des Épa locaux tels que les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) ou Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM), exceptés les Établissements Publics Locaux d'Enseignement (EPL) figurant avec les Épa nationaux pour des raisons historiques ;
- parmi les Épa locaux, les hôpitaux publics et les établissements d'hébergement pour personnes âgées constituent la fonction publique hospitalière.

Au sens économique, on compte tous les agents occupant des emplois permanents d'un service public et rémunérés majoritairement par les prélèvements obligatoires, y compris ceux travaillant dans des Établissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC) (Office National des Forêts, Théâtre National de Strasbourg...), à La Poste ou dans l'enseignement privé sous contrat. En revanche, les agents d'établissements publics considérés comme des entreprises ayant un régime propre de salaire (SNCF, EDF-GDF, Aéroport de Bâle-Mulhouse) ou des chambres consulaires (chambre des Métiers, chambre de Commerce et d'Industrie, chambre d'Agriculture...) sont exclus.

Les catégories d'emploi de la fonction publique sont des catégories statutaires qui recouvrent assez largement les catégories socioprofessionnelles habituelles. La catégorie A recouvre la totalité de l'encadrement et une partie des professions intermédiaires. La catégorie B correspond majoritairement aux professions intermédiaires et la catégorie C aux ouvriers et employés.

Insee-Alsace : Cité Administrative Gaujot - 14 rue du Maréchal Juin - 67084 Strasbourg Cedex

Tél : (33) 03 88 52 40 40 - Fax : (33) 03 88 52 40 48 - Internet : www.insee.fr/alsace

Directeur de la publication : Guy Bourgey ○ Rédactrice en chef : Simone Schnerf ○ Secrétaire de rédaction : Chantal Rousselle

Mise en page : Thana Kim, Christian Milanini, Patricia Sourine ○ Cartographie : Christiane Kuhn

Maquette : Carré Blanc - Strasbourg

© INSEE 2011 ○ ISSN : 2104-4945 ○ Dépôt légal : novembre 2011