

L'emploi public en région

Annie Brenot-Ouldali*

Au sud d'une diagonale allant des Pays de la Loire à Rhône-Alpes, les régions sont plutôt mieux pourvues en agents territoriaux, sauf cas particuliers situés au nord tels que l'Île-de-France, le Nord - Pas-de-Calais ou la Haute-Normandie. À l'inverse, la Fonction publique hospitalière est beaucoup moins présente au sud qu'au nord. La localisation des agents de l'État, pour sa part, s'inscrit dans une ligne nord-est/sud-ouest qui correspond aux régions où la densité de population est la plus faible.

L'emploi public occupe une place particulièrement importante dans les régions dont le dynamisme démographique ou économique est faible. Le poids des emplois aidés dans l'emploi public est le plus fort dans les régions les plus touchées par le chômage.

Les cadres de la Fonction publique, enseignants compris, sont plutôt localisés en Île-de-France et à l'est du pays. Hors enseignants, la répartition des cadres sur le territoire est plus régulière. Elle demeure plus élevée en Île-de-France, Alsace et Rhône-Alpes.

L'administration, composée de la fonction publique de l'État (FPE), de la fonction publique territoriale (FPT) et de la fonction publique hospitalière (FPH), garantit la satisfaction de l'intérêt général sur

tout le territoire (*encadré 1*). Elle emploie 5 millions de personnes fin 2003, ce qui représente un cinquième de l'emploi total : 51 % dans la fonction publique de l'État, 29 % dans la territoriale et 20 % dans la fonction pu-

blique hospitalière. Cette étude ne comprend pas les militaires dont la localisation répond à des problématiques particulières. Elle inclut en revanche les effectifs de l'enseignement privé et les bénéficiaires d'emplois aidés.

* Annie Brenot-Ouldali fait partie du bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la DGAFP, ministère de la Fonction publique.

Des logiques territoriales différentes sont à l'œuvre dans chacune des fonctions publiques. Les régions où les trois fonctions publiques réunies sont les plus présentes sont celles où au moins deux des trois fonctions publiques sont elles-mêmes très

présentes (*figure 1*). C'est le cas de l'Île-de-France, de la Corse et des Dom où les effets d'une fonction publique de l'État et d'une fonction publique territoriale très développées s'additionnent. C'est aussi le cas du Limousin et de l'Auvergne où l'importance de la

fonction publique hospitalière, associée à une FPE assez forte, tire l'emploi public au plus haut.

Situation spécifique à la fonction publique territoriale, le Sud est relativement plus administré que le reste du pays, en dehors de

Encadré 1

Fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière

L'administration a pour objectif de satisfaire l'intérêt général en assurant l'application des lois et l'organisation des services publics, outils de la cohésion sociale. Dans son acception organique la plus stricte, la Fonction publique réunit l'ensemble des agents travaillant dans des organismes dont le droit public est le statut normal de recrutement.

On distingue :

– *la fonction publique de l'État*, dont les compétences s'étendent à tout le territoire, composée de l'administration centrale située principalement à Paris, des services déconcentrés (directions régionales, directions départementales, académies, préfectures...) et des établissements publics nationaux à caractère administratif. Leur ministère de tutelle leur confie une mission dans un domaine spécialisé tel que l'éducation, la recherche, la culture, l'action sociale (ex : CNRS, ANPE, INRA, agences de sécurité sanitaire) ;

– *la fonction publique territoriale* constituée des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux administratifs (caisses des écoles, établissements publics de coopération intercommunale notamment) ;

– *la fonction publique hospitalière* constituée des hôpitaux publics et des maisons de retraite publiques.

Une approche plus large peut conduire à inclure dans le champ de la Fonction publique des agents

Définitions et sources

appartenant à d'autres types d'organismes (enseignement privé sous contrat par exemple, relevant du droit privé mais employant des agents de droit public rémunérés par l'État).

Les transferts de compétence

Les premiers transferts de compétence de l'État aux collectivités territoriales ont été institués par les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983. Dans ce cadre, l'entretien des lycées a été transféré aux régions, celui des collèges aux départements et celui des écoles aux communes.

Des dispositions législatives complémentaires ont transféré la gestion du dispositif RMI-RMA aux départements début 2004.

La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, a prévu de nouveaux transferts de compétences notamment dans le domaine des transports (transfert des deux tiers des routes nationales aux départements par exemple), de l'action sociale, du logement social, de l'éducation et de la culture. Avec les compétences, sont transférés le recrutement et la gestion des personnels. Cette nouvelle étape de la décentralisation concerne le transfert de 32 000 agents des directions départementales de l'équipement aux départements et de 93 000 personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) des lycées aux régions et des collèges aux départements.

Sources

Les données sur l'emploi dans la Fonction publique portent sur la si-

tuation au 31 décembre 2002. Elles ont été établies :

– à partir de l'exploitation des fichiers de paie des agents de l'État, de l'enquête sur les effectifs des collectivités territoriales et des déclarations annuelles de salaires (Insee) ;

– à partir de l'enquête sur la statistique annuelle des établissements de santé, dite SAE, de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la Santé et de la Protection sociale ;

– à partir de l'enquête sur la statistique du personnel non médical des établissements publics de santé, dite SPE, réalisée par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) du ministère de la Santé et de la Protection sociale.

Les militaires de la fonction publique de l'État ne sont pas inclus.

Les données relatives aux effectifs scolaires ont été établies par la direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les données sur la population totale, la densité, l'emploi total (estimations d'emploi au lieu de travail au 31 décembre 2002), l'emploi privé (enquête sur l'emploi en 2002) ont été établies par l'Insee. Le traitement statistique de l'ensemble de ces données a été effectué par le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.

l'Île-de-France, du Nord - Pas-de-Calais et de la Haute-Normandie (figure 2).

Au sud d'une diagonale allant des Pays de la Loire à Rhône-Alpes, les régions sont en effet plutôt mieux pourvues en agents territoriaux. La Corse est la première région métropolitaine pour son nombre d'agents territoriaux par habitant (32 ‰), suivie de près par la région Provence - Alpes - Côte d'Azur et le Languedoc-Roussillon (29 ‰).

En dehors de ces régions, seuls l'Île-de-France et les quatre départements d'outre-mer (entre 34 ‰ et 44 ‰) sont parmi les régions les plus fortement dotées en agents territoriaux.

Au nord-est de la France, la présence de la fonction publique territoriale est très faible : 21 ‰ en Champagne-Ardenne et en Lorraine, 19 ‰ en Alsace. Les régions de Franche-Comté et de Bourgogne et, plus au sud, Rhône-Alpes sont à peine mieux pourvues (23 ‰ au maximum).

À l'inverse, la fonction publique hospitalière est beaucoup moins présente au sud qu'au nord (figure 3). En moyenne, on compte 16 agents de la fonction publique hospitalière pour 1 000 habitants. Mis à part le Nord - Pas-de-Calais, la Haute-Normandie et, fait remarquable, l'Île-de-France, les régions du nord du pays sont toutes au-dessus de cette moyenne. En revanche, en Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et en Aquitaine, le taux d'administration hospitalière est de 15 ‰. C'est en Corse, Languedoc-Roussillon et en Provence - Alpes - Côte d'Azur que le taux est le plus faible de la métropole (14 ‰). Dans ces régions, l'offre de soins est plutôt fournie par le secteur privé. Les régions Provence - Alpes - Côte

d'Azur, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sont, avec l'Île-de-France, celles où, notamment, le nombre de médecins généralistes ou spécialistes libéraux est le plus élevé de France.

La localisation des agents de l'État, pour sa part, s'inscrit plus particulièrement le long d'une ligne nord-est/sud-ouest correspondant aux régions où la densité est la plus faible (figure 4).

Parmi les conditions géographiques, la densité de population joue un rôle primordial dans le maillage du territoire par l'emploi public mais le caractère rural ou urbain, la situation d'insularité, les réseaux routiers exercent également une influence. Enfin, des choix différents dans le mode de gestion des services publics conduisent à différencier le niveau d'emploi public des différentes régions. À l'offre de services publics donnée, la préférence d'une collectivité publique pour la délégation de service public à des associations ou à des entreprises privées se traduira par une dotation en emploi public d'autant plus faible (Le Lidec et de Montriche, 2004).

Forte présence des fonctions publiques d'État et territoriale en Île-de-France et en Corse

La fonction métropolitaine de la région Île-de-France s'affirme par l'importance de l'emploi public par rapport à son nombre d'habitants : 95 ‰. L'administration centrale presque totalement située dans cette région contribue pourtant faiblement à la place de l'emploi public. L'offre importante de services publics en

Île-de-France est plutôt liée aux caractéristiques démographiques et sociologiques de la population et à la dimension de pôle national et international de la région. Cette offre se manifeste en particulier par des effectifs importants dans les services déconcentrés des ministères et une forte présence de l'administration territoriale. La région capitale est suivie de près par la Corse (92 ‰). Pour 1 000 habitants, l'Île-de-France compte 50 agents de l'État et 30 agents de la FPT alors que la moyenne nationale est respectivement de 39 ‰ et 26 ‰. La Corse en compte 46 ‰ dans la FPE et 32 ‰ dans la FPT. Ces deux régions sont les plus administrées de la métropole au regard de ces fonctions publiques. En Corse, la fonction publique hospitalière est particulièrement peu présente : 14 ‰ alors que la moyenne nationale est de 16 ‰. En Île-de-France, ce taux est proche de la moyenne (15 ‰).

La Corse est une région montagnarde dont la densité de population est la plus faible de France. Dans les régions les moins denses, les économies d'échelle ne sont guère possibles et justifient un nombre d'agents publics par habitant plus important qu'ailleurs afin d'assurer, de fait, l'égalité de traitement entre citoyens.

En Limousin et en Auvergne, la fonction publique hospitalière tire vers le haut l'emploi public

Le Limousin et l'Auvergne sont au 3^e et 4^e rang des régions les plus administrées en France : l'emploi public rapporté à la population y est respectivement de

3 *Emploi*

Figure 1 - Taux d'administration des trois fonctions publiques* au 31 décembre 2002

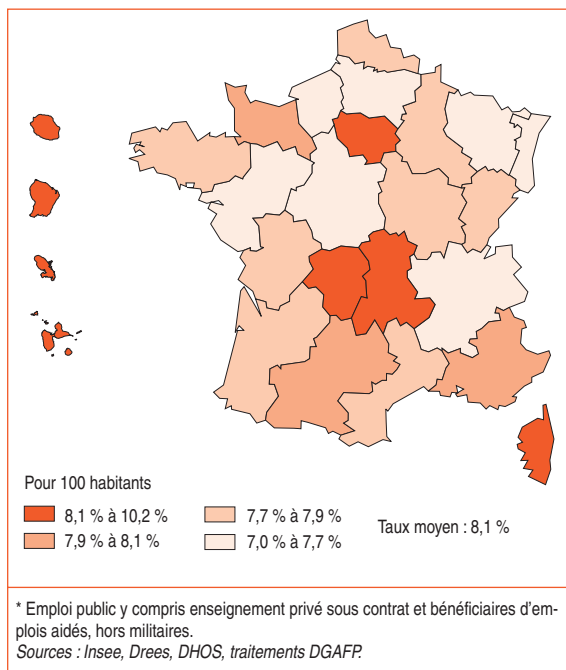


Figure 2 - Taux d'administration de la fonction publique territoriale* au 31 décembre 2002

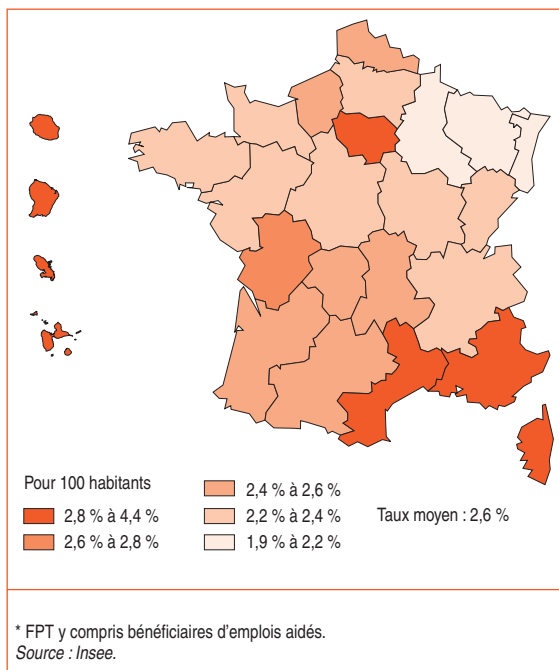


Figure 3 - Taux d'administration de la fonction publique hospitalière* au 31 décembre 2002

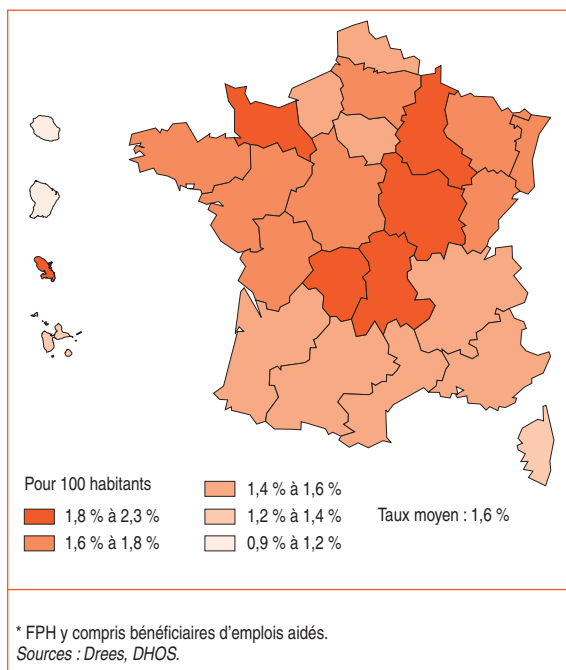
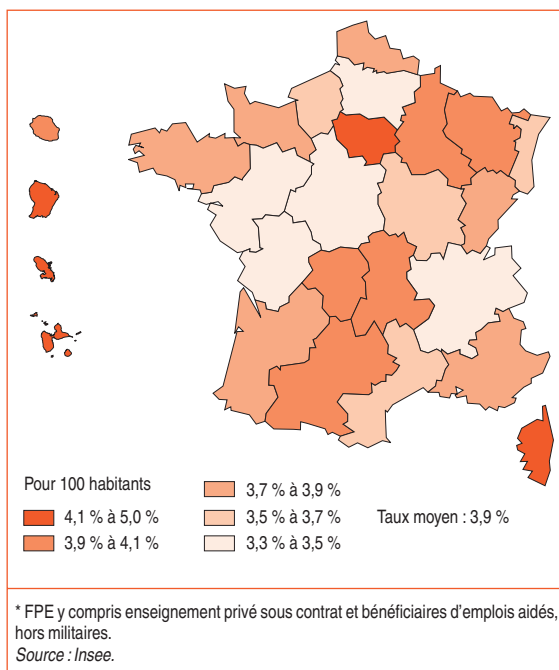


Figure 4 - Taux d'administration de la fonction publique de l'État* au 31 décembre 2002



88 ‰ et de 84 ‰. Les taux d'administration dans la fonction publique de l'État, certes supérieurs à la moyenne nationale, n'y sont pas les plus élevés du pays (40 ‰) ; ils sont dans la moyenne nationale dans la FPT (26 ‰). En revanche, ce sont les deux régions françaises les mieux dotées en agents de la fonction publique hospitalière : 22 agents pour 1 000 habitants en Limousin et 19 en Auvergne. Ces régions se caractérisent par un déclin démographique continu jusqu'à ces dernières années et une faible densité de population. Le poids de l'emploi public répond, comme en Corse, au souci d'assurer une égalité de traitement. En outre, la moyenne régionale dissimule des disparités non négligeables au sein de ces régions.

L'Alsace et les Pays de la Loire sont les régions les moins administrées

Rapporté à la population, le nombre d'agents de la FPE (33 ‰) et de la FPT (22 ‰) est particulièrement faible dans la région des Pays de la Loire. L'Alsace est la moins pourvue en agents de la FPT (19 ‰) et compte peu d'agents de l'État (35 ‰). Malgré une situation dans la FPH assez favorable dans ces deux régions, elles sont, au total, les moins administrées (70 ‰ et 71 ‰). L'enseignement privé sous contrat, important dans les Pays de la Loire, figure pourtant ici dans les effectifs de la Fonction publique. Dans ces régions, la croissance de la population est forte en raison d'un solde naturel et migratoire élevé. Aussi, y a-t-il sans doute une certaine inertie de l'emploi public

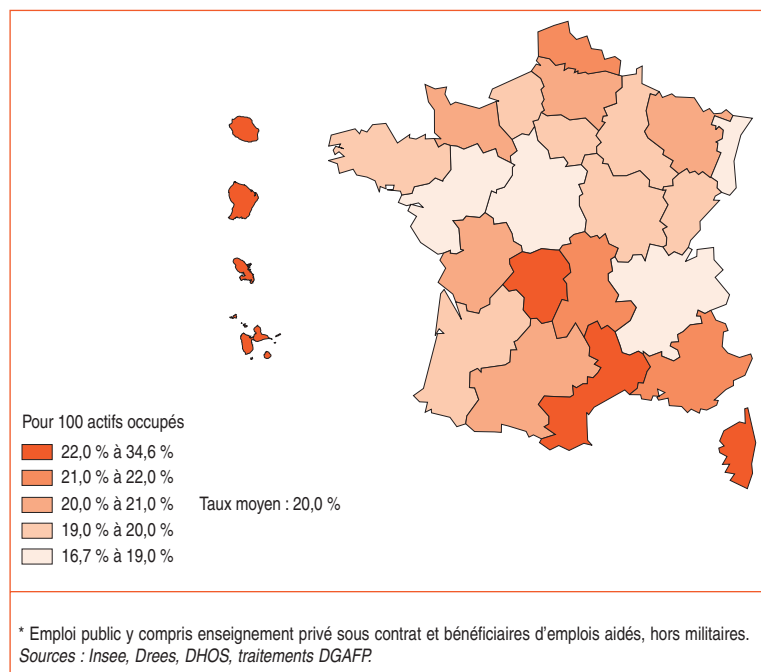
qui ne suivrait qu'avec retard la croissance de la population. De plus, en Alsace, la population est fortement concentrée dans les villes, ce qui favorise les économies d'échelle. Mais d'autres explications au faible taux d'administration de l'Alsace et des Pays de la Loire sont sans doute à rechercher dans les traditions.

Un emploi public important dans les régions au dynamisme économique ou démographique faible

L'emploi public civil (hors militaires), y compris l'enseignement privé et les bénéficiaires d'emplois aidés, représente 20 ‰ des actifs occupés des secteurs public et privé en 2002 (figure 5).

La Corse est la région métropolitaine où l'emploi public civil occupe la place la plus importante dans l'emploi total (27 ‰). Cinq autres régions métropolitaines figurent parmi les plus riches en emploi public : le Languedoc-Roussillon (23 ‰), le Limousin (22 ‰), le Nord - Pas-de-Calais (22 ‰), Provence - Alpes - Côte d'Azur (22 ‰) et l'Auvergne (21 ‰). Si le Limousin et l'Auvergne sont des régions marquées par un déclin démographique persistant, les autres régions où l'emploi public est particulièrement présent sont plutôt caractérisées par la faiblesse de leur dynamisme économique. Les DOM, départements français qui ont plus du quart de la population active au chômage en 2002, comptent plus de 28 ‰ d'emplois publics, le maximum étant atteint à la Réunion avec une proportion d'agents publics

Figure 5 - Part de l'emploi public civil* dans l'emploi total en 2002



de près de 35 % parmi la population active occupée. Dans les régions particulièrement touchées par le chômage, telles que le Nord - Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon, Provence - Alpes - Côte d'Azur, l'emploi public civil occupe une place relative plus importante dans l'emploi total que dans la population totale (figure 5 et figure 1). En 2002, le taux de chômage moyen en métropole s'élève à 9 % mais à 14 % en Languedoc-Roussillon, et 12 % en Nord - Pas-de-Calais.

Inversement, les régions où la part d'agents publics dans l'emploi est la plus faible sont celles où le taux de chômage est lui-même plus faible qu'ailleurs : l'emploi public ne représente que 19 % dans le Centre, 18 % en Rhône-Alpes et en Alsace ; il est inférieur à 17 % en Pays de la Loire. En Île-de-France, ré-

gion très fortement administrée, la part d'emploi public dans l'emploi total est modérée (19,6 agents civils pour 100 actifs) tant l'emploi dans le secteur privé y est lui-même sur-représenté.

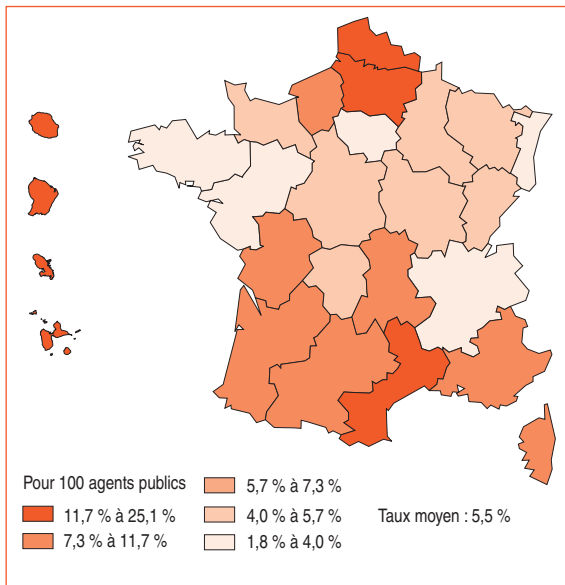
Plus d'emplois aidés dans les régions touchées par le chômage

Les emplois aidés représentent 5,5 % de l'emploi des trois fonctions publiques fin 2002. La part des emplois de ce type est très variable selon les régions (figure 6). Elle est extrêmement élevée dans les Dom (17 %), notamment à la Réunion où cette catégorie de personnel représente le quart de l'emploi public. En Guyane, Martinique et Guadeloupe, cette proportion est deux fois plus élevée que la moyenne

nationale mais comparable à celle du Nord - Pas-de-Calais, de la Picardie ou du Languedoc-Roussillon (9 %). Dans ces régions particulièrement touchées par le chômage, la Fonction publique semble jouer un rôle régulateur sur le marché du travail par l'intermédiaire de ces emplois aidés. À l'inverse, l'Alsace, où le taux de chômage est à la même période le plus bas (6,5 %), ne compte que 4 % d'emplois aidés dans la Fonction publique. Les régions de Bretagne, Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Île-de-France présentent la même symétrie entre faible taux d'emplois aidés et faible taux de chômage.

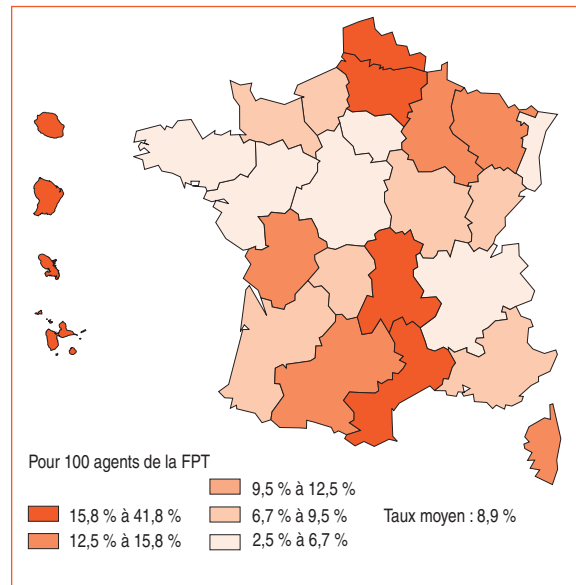
Certainement parce qu'elle fonctionne au plus près des besoins des populations, la fonction publique territoriale recrute, relativement, le plus de bénéficiaires d'emplois aidés.

Figure 6 - Part des emplois aidés dans l'emploi public* en 2002



* Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.
Sources : Insee, Drees, DHOS, traitements DGAFP.

Figure 7 - Part des emplois aidés dans la fonction publique territoriale* en 2002



* Fonction publique territoriale y compris bénéficiaires d'emplois aidés.
Sources : Insee, Drees, DHOS, traitements DGAFP.

En effet, elle représente moins d'un tiers de l'emploi public mais elle emploie plus de la moitié des emplois aidés (50 % en métropole, 70 % dans les Dom). La répartition sur le territoire des emplois aidés des trois fonctions publiques et celle dans la fonction publique territoriale sont donc très proches (figure 7).

Le maillage du territoire en enseignants résulte essentiellement des conditions imposées par la géographie

La densité de population et de la jeunesse en particulier joue, là encore, un rôle primordial dans le maillage du territoire en enseignants et, en conséquence, dans la répartition régionale des cadres. Depuis la création, en 1990, du corps des professeurs des éco-

les ayant vocation à remplacer celui des instituteurs, les enseignants appartiennent, dans leur grande majorité, à la catégorie des cadres (catégorie A). Il ne reste que 10 % des enseignants (86 000 instituteurs) qui appartiennent encore à la catégorie B.

L'Île-de-France figure parmi les régions où le nombre d'enseignants par élève est le plus faible : 6,8 %, la proportion moyenne se situant à 7,1 (figure 8). Le constat est identique en Rhône-Alpes, en Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire et Provence - Alpes - Côte d'Azur. Inversement, autour d'une ligne qui s'étend du nord-est à Midi-Pyrénées en passant notamment par l'Auvergne et le Limousin, la proportion d'enseignants par rapport aux élèves est élevée (entre 7,5 % et 8 %). Cette « diagonale aride » associe une faible densité de population (figure 9) et une si-

tuation de déclin démographique. La Corse, caractérisée par une très faible densité et un relief montagneux, vient en tête avec 8,1 enseignants pour 100 personnes scolarisées.

Une forte proportion de cadres de la Fonction publique en Île-de-France et à l'Est

Le poids des enseignants dans l'emploi public se traduit par une part de cadres dans la FPE particulièrement élevée (51 % y compris l'enseignement privé sous contrat) (figure 10). Les deux autres fonctions publiques sont très loin de ce niveau : 14 % de cadres dans la FPH en comptant les médecins, 8 % dans la FPT. Aussi, la part de la catégorie A de la FPE entraîne-t-elle vers le haut l'ensemble des trois fonc-

Figure 8 - Proportion d'enseignants par rapport aux effectifs scolaires* au 31 décembre 2002

Figure 9 - Densité de population en 2002

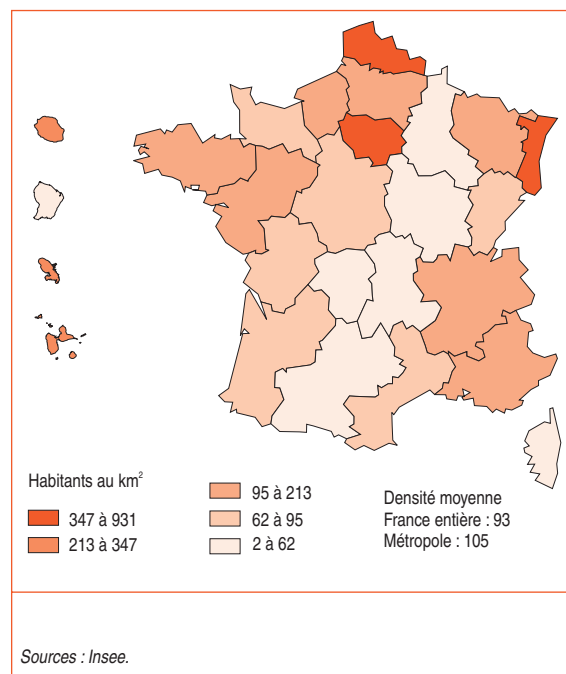
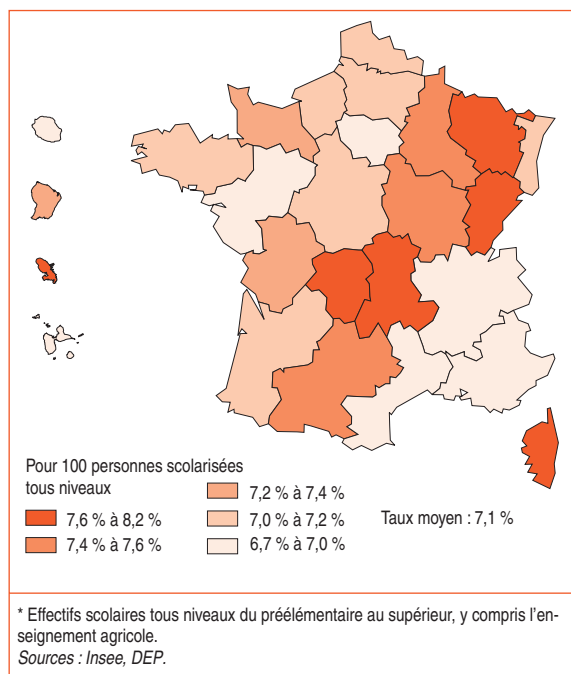
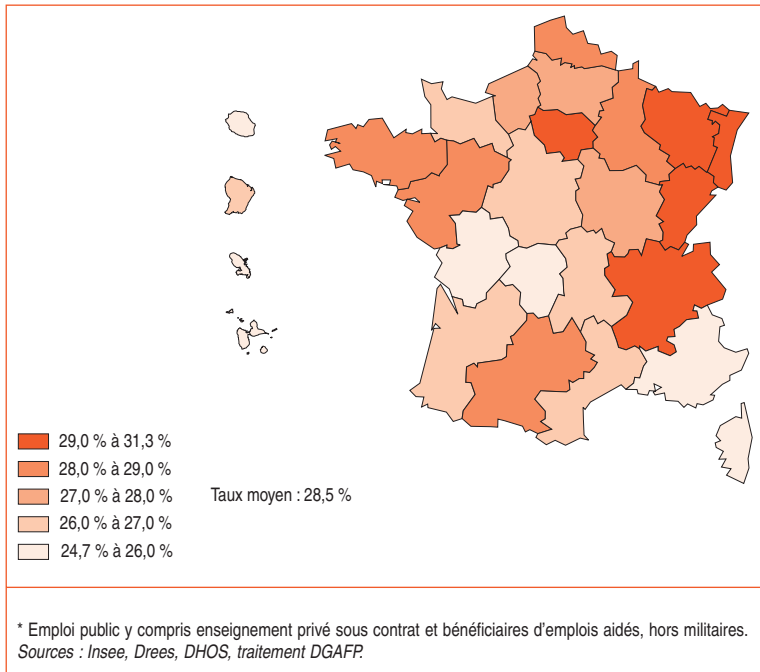


Figure 10 - Part de cadres dans l'emploi public* au 31 décembre 2002



tions publiques où la proportion de cadres atteint 28,5 %, contre 13 % dans le secteur privé (figure 11).

La localisation des cadres du public résulte à la fois de « l'effet enseignement » et de l'effet « encadrement non enseignant ».

L'est du pays (Alsace, Lorraine, Franche-Comté et Rhône-Alpes) cumule les effets d'une forte proportion d'enseignants et de cadres hors enseignants.

Dans les Pays de la Loire et dans le Nord - Pas-de-Calais, la proportion élevée de cadres est plutôt due aux enseignants. Le Nord - Pas-de-Calais occupe le 2^e rang pour sa part d'enseignants mais est la région métropolitaine la plus faiblement pourvue en cadres non enseignants.

Figure 11 - Part de cadres dans l'emploi privé* en 2002

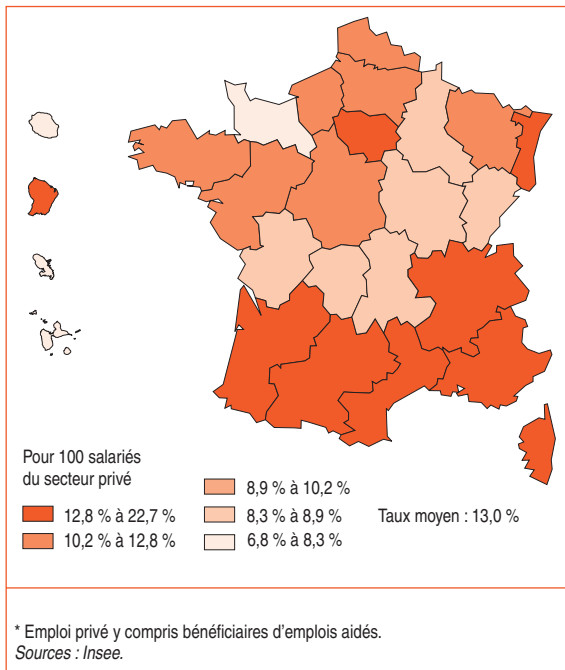
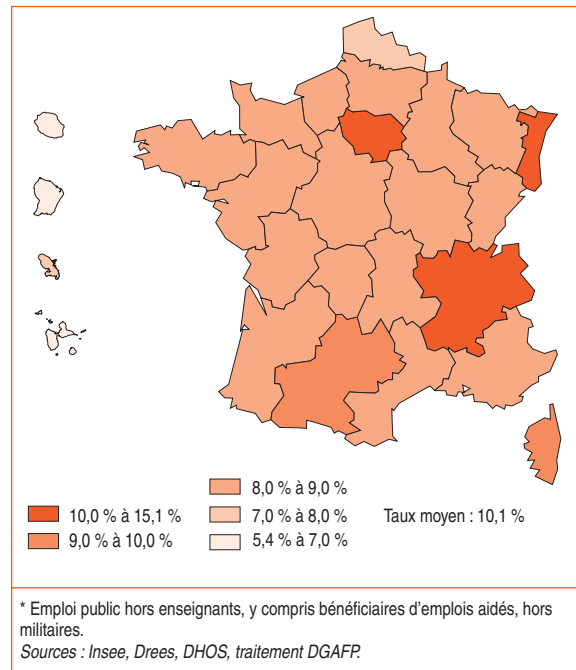


Figure 12 - Part de cadres hors enseignants dans l'emploi public* au 31 décembre 2002



En Île-de-France, malgré une faible proportion d'enseignants, la proportion de cadres est très élevée en raison d'une très forte proportion de cadres non enseignants.

Hors enseignement, la répartition des cadres du public sur le territoire est plus régulière

Lorsque « l'effet enseignement » est éliminé, la proportion de cadres change d'échelle : les cadres ne représentent plus que 10,1 % de l'emploi public total, et 12,4 % de l'emploi public hors enseignants (figure 12). Cette proportion est équivalente à celle du secteur privé. Les contrastes entre régions s'estompent alors grandement. Dans la moitié des régions françaises, la proportion de cadres oscille entre 8 % et 9 % du total des agents publics civils (entre 10 % et 11 % des agents publics civils non enseignants). Elle reste néanmoins plus élevée en Alsace et en Rhône-Alpes (10,6 % et 10,0 %). Région capitale, l'Île-de-France est très largement sur-dotée (15,1 %).

En Corse, la proportion de cadres toutes filières réunies est très faible en raison d'une faible part d'enseignants. Cette région figure toutefois, hors enseignants, avec Midi-Pyrénées parmi les régions à profil plutôt fort (respectivement 9,6 % et 9,7 %).

Enfin, le Nord - Pas-de-Calais (7,7 %) dispose de la proportion de cadres non enseignants la plus faible de la métropole.

La sur-représentation des cadres est commune au secteur public

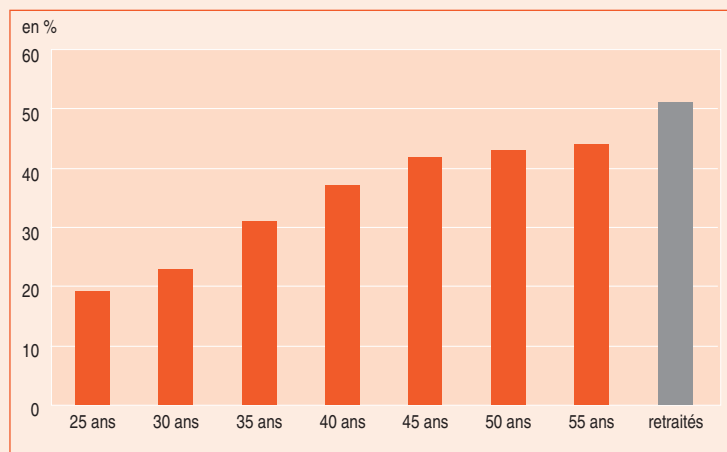
Encadré 2

Une autre approche de la localisation de l'emploi public : le retour au pays des agents de l'État

Voulue ou subie, la mobilité géographique des personnels de l'État se traduit souvent par un retour des agents vers leur région ou département d'origine. L'étude de Pierre Massal montre que l'essentiel de ces retours au pays s'effectue entre 30 et 45 ans ou au moment du départ à la retraite. Les cadres, dont l'évolution de carrière permet rarement ces retours, et les enseignants du

primaire, nommés souvent sur place, sont moins concernés par ce phénomène qui touche près de 30 % des agents de catégorie C et 20 % des agents de catégorie B. Tous les départements connaissent ces retours au pays des fonctionnaires qui y sont nés, mais pour certains, réputés pour leur climat ou leur qualité de vie, les retours sont plus difficiles et plus tardifs.

Agents travaillant (domiciliés pour les retraités) dans leur département de naissance



Source : Massal P., « Mobilité et retour au pays des agents de l'État », Point Stat., n° 6-2005, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

non enseignant et au secteur privé en Île-de-France, Alsace, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Mais, en Île-de-France, la sur-représentation des cadres du privé est nettement plus importante que dans le public. En revanche, l'implantation des cadres du secteur privé est plus forte le long d'une bande qui s'étend de l'Aquitaine à Rhône-Alpes et en Corse. Ainsi, en Languedoc-Roussillon et surtout en

Provence - Alpes - Côte d'Azur, le poids des cadres du public est inférieur à celui des cadres du privé. La localisation des cadres du secteur marchand répond plus directement à la nature de l'activité économique que celle des cadres du public. Les activités économiques présentes dans le Sud, services et industries de pointe, mobilisent une main-d'œuvre particulièrement qualifiée. ■

Pour en savoir plus

Boucher S. et Brenot-Ouldali A., « La Fonction publique plus présente en Île-de-France qu'en province », *Point stat.*, n° 9, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2005.

Brethenoux M., « La Fonction publique en Limousin : près d'un quart des emplois », *Focal Insee Limousin*, n° 9, octobre 2004.

Le Lidec P. et de Montricher N., « Décentraliser et gérer », direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, la Documentation française, 2004.

Maréchal M., « Poids croissant de la sphère publique dans l'économie rurale », *La Lettre*, Insee Auvergne, n° 19, juillet 2004.

Robert J.-C., « La Fonction publique en Rhône-Alpes : 434 840 emplois en 2001 », *La Lettre-Résultats*, Insee Rhône-Alpes, n° 25, septembre 2004.

Brenot-Ouldali A., « La localisation de l'emploi public », Rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005, Annexes, La Documentation française, à paraître.