

# L'emploi public dans le Grand Est : vieillissement des agents et hausse de la part des contractuels

Insee Analyses Grand-Est • n° 168 • Octobre 2023



Avec plus de 413 000 agents en 2020, la fonction publique emploie près d'un salarié sur cinq dans le Grand Est. La région compte 74 agents publics pour 1 000 habitants, un taux d'administration légèrement inférieur à celui de la France de province. La fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière sont bien représentées, contrairement à la fonction publique territoriale dont le nombre d'agents rapporté à la population est le plus bas des régions françaises.

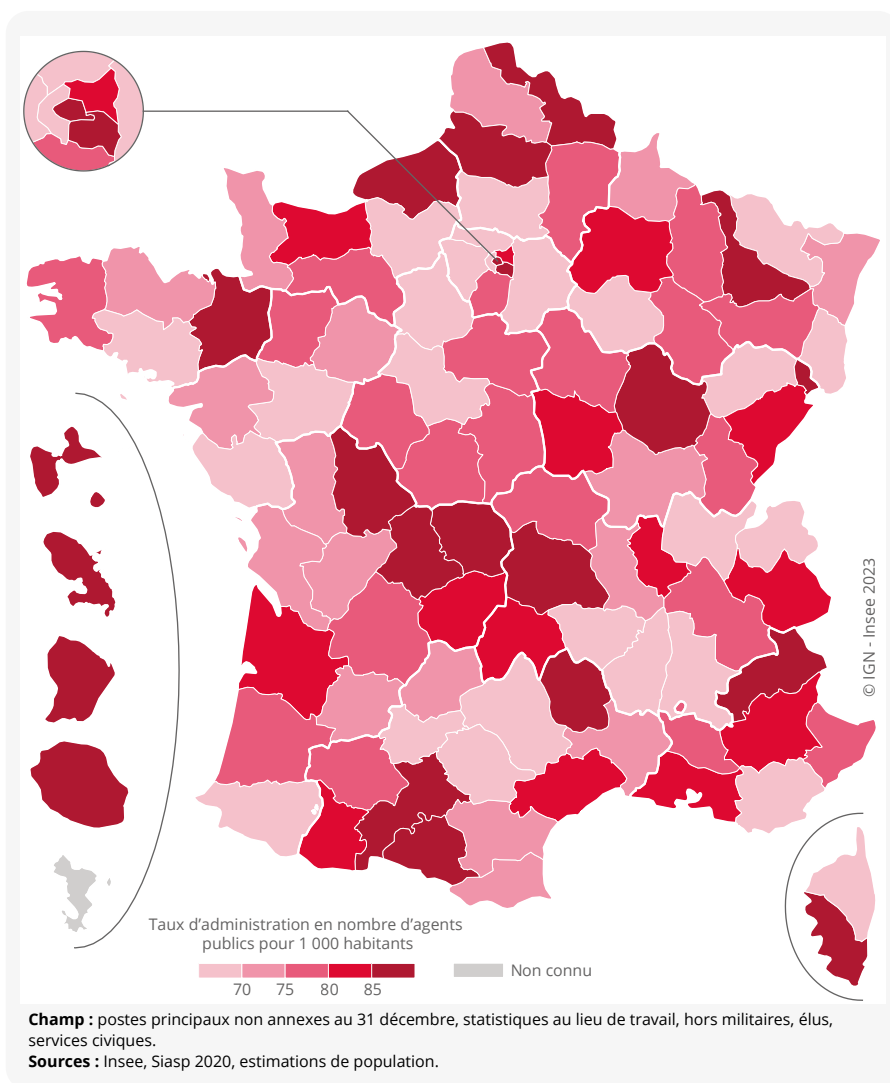
Entre 2011 et 2020, le nombre d'agents publics augmente de 0,4 %, soit la plus faible croissance de France métropolitaine, à relier au faible dynamisme démographique du territoire. Sur la même période, la proportion d'agents contractuels a fortement progressé, passant de 17 % à 21 %, notamment dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière. Fin 2020, 22 % des agents publics ont 55 ans ou plus dans le Grand Est, dont la moitié sont des agents de catégorie C, contre 16 % en 2011. La fonction publique territoriale est la plus concernée par le vieillissement de ses agents.

Au 31 décembre 2020, la fonction publique emploie plus de 413 000 personnes dans le Grand Est, soit un peu plus d'un salarié sur cinq. Ils exercent dans l'un des trois versants : la fonction publique d'État, la fonction publique hospitalière ou la fonction publique territoriale. Dans un contexte de vieillissement des agents et de faible attractivité de la fonction publique, la région fait face à des enjeux de renouvellement des effectifs publics.

## Légèrement moins d'agents publics par habitant, et inégalement répartis sur le territoire régional

Plus de la moitié des emplois publics du Grand Est (53 %) sont situés dans le Bas-Rhin, la Moselle et la Meurthe-et-Moselle, une proportion correspondant à leur poids démographique dans la région. Ces départements sont ceux de trois métropoles : Nancy, Metz et Strasbourg, qui concentrent 32 % des emplois publics de la région, pour 18 % de la population régionale. Le Grand Est compte un peu moins d'agents publics par habitant que les autres régions : son taux d'administration est de 74 agents pour 1 000 habitants, contre 79 dans l'ensemble de la France métropolitaine, et 77 en France de province. La région se situe ainsi en avant-dernière position, devant les Pays de la Loire (71 ‰), et derrière les régions Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes (75 ‰). Au sein du Grand Est, la Meurthe-et-Moselle et la Marne ont les taux d'administration les plus élevés (respectivement 86 ‰ et 83 ‰) ► **figure 1**, en lien avec la présence de

### ► 1. Taux d'administration par département en 2020



services publics au rayonnement régional ou national (universités, hôpitaux, services déconcentrés de l'État...). À l'inverse, le Haut-Rhin, la Moselle et l'Aube font partie des vingt départements ayant les taux les plus faibles (entre 66 ‰ et 67 ‰). Leur population est assez importante, et ils jouxtent des départements bien dotés en services publics.

Dans la région comme à l'échelle nationale, les agents publics représentent un peu plus d'un salarié sur cinq (21 %). Cette proportion est plus forte dans les départements de la Meuse, de la Meurthe-et-Moselle et des Ardennes, où au moins un quart des salariés sont des agents publics, et plus faible dans le Bas-Rhin et le Haut-Rhin (19 %).

### Des effectifs quasi stables qui suivent l'évolution démographique de la région

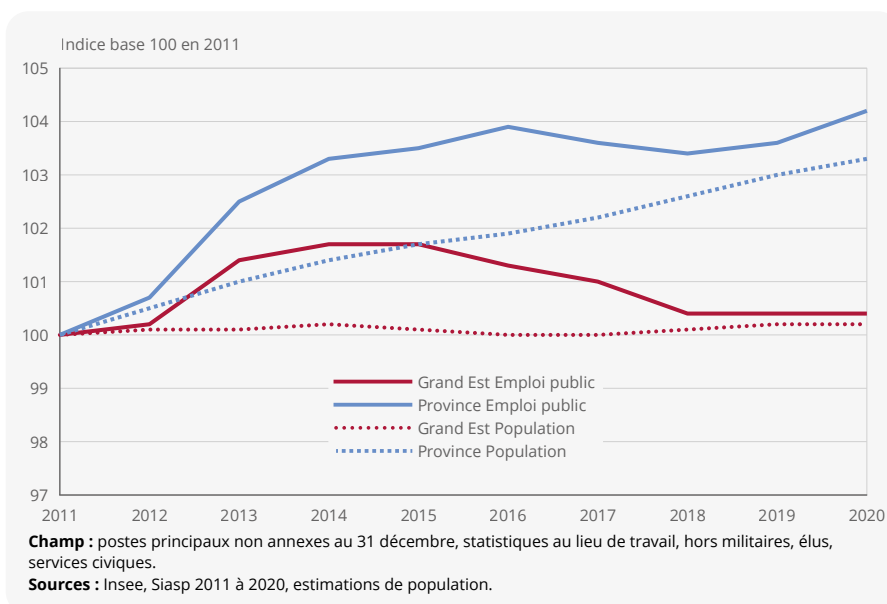
Entre 2011 et 2020, le nombre d'agents publics est quasiment stable dans le Grand Est (+0,4 %). C'est la plus faible augmentation régionale derrière la Normandie (+0,7 %). Sur la même période, il progresse de 4,2 % dans l'ensemble de la France de province ► **figure 2**. Cette moindre progression de l'emploi public est à relier au faible dynamisme démographique de la région : la population du Grand Est est restée quasiment constante entre 2011 et 2020 (+0,2 %), alors qu'elle s'accroît de 3,3 % en moyenne en France hors Île-de-France. De ce fait, le nombre d'agents publics par habitant demeure au même niveau qu'en 2011, dans la région comme au plan national.

Cette stabilité cache de fortes disparités territoriales. Le nombre d'agents publics diminue fortement dans la Haute-Marne, les Ardennes, les Vosges et la Meuse (-4,6 % à -6,5 %), mais moins rapidement que le nombre d'habitants. Le taux d'administration de ces départements augmente ainsi significativement, en particulier dans la Meuse. À l'inverse, dans le Bas-Rhin, la population progresse plus rapidement que le nombre d'emplois publics et le taux d'administration recule dans ce département.

### La fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière sont bien représentées dans le Grand Est

La fonction publique d'État (FPE), forte de plus de 173 000 agents fin 2020, rassemble les administrations centrales de l'État et leurs services déconcentrés. Elle représente 42 % de l'emploi public dans le Grand Est. Au sein de la FPE, 68 % des emplois relèvent du ministère de l'Éducation et de celui de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (dont deux tiers d'enseignants). Viennent ensuite le ministère de l'Intérieur et le ministère de

## ► 2. Évolution du nombre d'emplois publics et de la population entre 2011 et 2020



l'Économie, des finances et de l'industrie (8 % et 6 % des postes). La **catégorie A** regroupe 60 % des effectifs de la FPE ► **figure 3**, ce qui inclut les enseignants (cette proportion se réduit à 27 % hors enseignants). Avec 31 agents de la FPE pour 1 000 habitants, le taux d'administration est proche de la moyenne des régions de province (30 ‰). Ce versant est fortement présent en Meurthe-et-Moselle qui compte 40 agents pour 1 000 habitants, ce qui en fait le cinquième département le plus doté de France métropolitaine. Il l'est aussi dans la Marne et dans le Bas-Rhin (respectivement 36 ‰ et 34 ‰). Ces chiffres élevés sont à mettre en relation avec la présence de services déconcentrés de l'État, de

centres de recherche, de grandes écoles et d'importantes universités (Nancy, Reims et Strasbourg). À l'inverse, la FPE est moins implantée dans les départements plus ruraux, comme les Vosges ou les Ardennes (24 ‰ et 26 ‰). Le Haut-Rhin, qui n'accueille pas d'administration régionale et ne possède qu'une université de taille modeste, est également moins bien doté (25 ‰).

Avec plus de 110 000 agents, la fonction publique hospitalière (FPH) représente 27 % des effectifs publics du Grand Est en 2020. Parmi les personnels de la FPH, 85 % relèvent des hôpitaux et 15 % des établissements médico-sociaux. Les centres hospitaliers de Strasbourg et de Nancy font

## ► 3. Caractéristiques des salariés selon le versant de la fonction publique dans le Grand Est en 2020

	Fonction publique d'État		Fonction publique hospitalière		Fonction publique territoriale		Ensemble	
	Effectif	en %	Effectif	en %	Effectif	en %	Effectif	en %
<b>Ensemble</b>	<b>173 500</b>	<b>100,0</b>	<b>110 100</b>	<b>100,0</b>	<b>129 900</b>	<b>100,0</b>	<b>413 500</b>	<b>100,0</b>
<b>Statut</b>								
fonctionnaire	125 900	72,6	75 800	68,9	97 900	75,3	299 600	72,4
contractuel	37 600	21,7	22 900	20,8	26 500	20,4	87 000	21,0
autre statut*	10 000	5,8	11 400	10,3	5 500	4,2	26 900	6,5
<b>Catégorie</b>								
catégorie A	104 800	60,4	43 200	39,3	17 200	13,3	165 300	40,0
catégorie B	32 700	18,9	12 500	11,4	16 600	12,7	61 800	14,9
catégorie C	34 600	19,9	54 300	49,4	94 800	73,0	183 700	44,4
Indéterminé	1 400	0,8	0	0,0	1 400	1,0	2 700	0,7
<b>Sexe</b>								
Femme	108 600	62,6	87 400	79,4	78 200	60,2	274 200	66,3
Homme	64 800	37,4	22 700	20,6	51 800	39,8	139 300	33,7
<b>Âge</b>								
Moins de 35 ans	36 900	21,3	33 900	30,8	24 900	19,2	95 700	23,2
De 35 à 44 ans	45 200	26,0	27 200	24,7	30 100	23,1	102 400	24,8
De 45 à 54 ans	55 000	31,7	29 700	27,0	41 300	31,8	126 000	30,5
De 55 à 59 ans	23 400	13,5	13 500	12,2	22 500	17,3	59 400	14,4
60 ans ou plus	13 000	7,5	5 800	5,2	11 100	8,6	29 900	7,2

\* contrat aidé, enseignants d'établissements privés sous contrat, médecins hospitaliers, internes des hôpitaux, assistants maternels, etc.

**Champ :** postes principaux non annexes au 31 décembre, statistiques au lieu de travail, hors militaires, élus, services civiques.

**Sources :** Insee, Siasp 2020.

d'ailleurs partie des plus gros employeurs de la région. Au sein de ce versant, près de huit agents sur dix sont des femmes. La **catégorie C** rassemble la moitié des effectifs (aides-soignants et agents de services hospitaliers notamment), et la catégorie A 39 % (médecins hospitaliers, infirmiers...). Le Grand Est compte 20 agents de la FPH pour 1 000 habitants, soit un taux comparable à celui de la France de province (19 ‰). Les effectifs de la FPH sont élevés dans la Meuse, les Vosges et la Haute-Marne (plus de 24 pour 1 000 habitants), où la demande de soins peut être plus importante du fait du vieillissement de la population. Ces effectifs sont faibles en Moselle et dans l'Aube (respectivement 14 et 16 pour 1 000), du fait de la présence de grands hôpitaux dans les départements voisins.

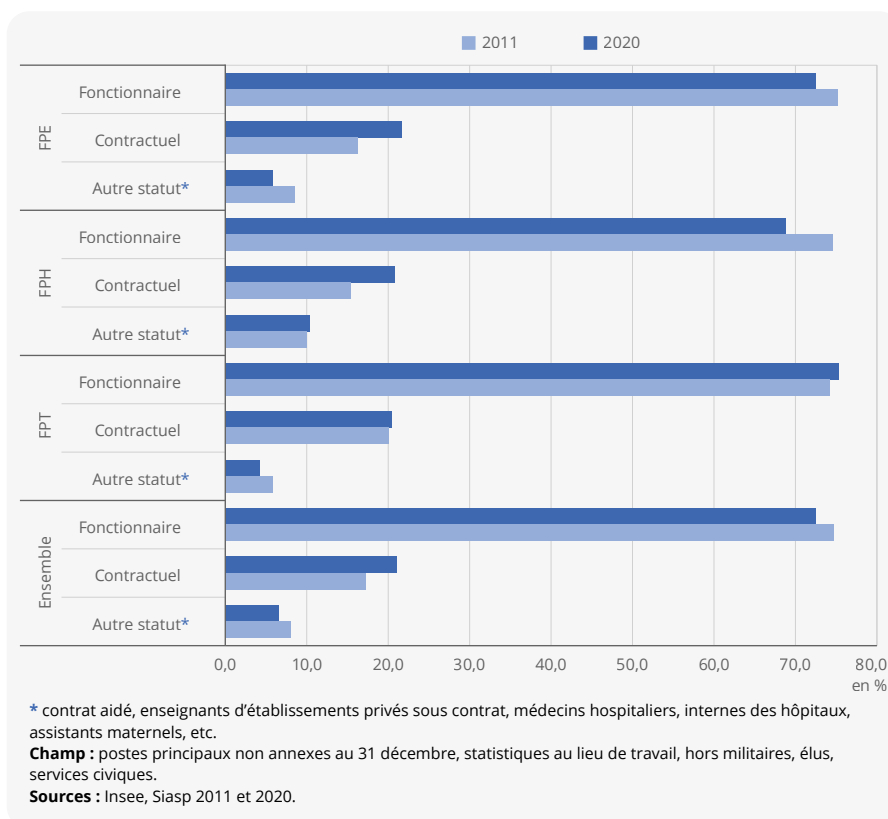
### Moins d'agents publics territoriaux par habitant dans le Grand Est

La fonction publique territoriale (FPT) est constituée des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle regroupe 31 % des agents publics régionaux en 2020, soit près de 130 000 personnes. Avec 23 agents territoriaux pour 1 000 habitants, contre 28 pour la France hors Île-de-France, le Grand Est s'avère la région où ce taux d'administration est le plus faible. Cette différence provient essentiellement des communes et intercommunalités, qui rassemblent près des trois quarts des emplois de la FPT dans la région : leur taux d'administration de 17 pour 1 000 habitants se situe près de 5 points en dessous de celui de la France de province. Le quart restant relève du Conseil régional et des Conseils départementaux (6 % et 21 % des emplois de la FPT). Le Haut-Rhin avec 20 agents territoriaux pour 1 000 habitants est le deuxième département le moins pourvu de France métropolitaine après l'Ain. Le Bas-Rhin arrive en cinquième position (22 ‰) et la Moselle en septième (23 ‰). Les Vosges et les Ardennes présentent le taux le plus élevé de la région (27 ‰), qui reste toutefois inférieur à la moyenne nationale. Dans la FPT, 73 % des agents occupent un poste de catégorie C (par exemple des ouvriers des travaux publics, des agents travaillant dans les mairies ou les écoles...).

### Baisse des effectifs dans la FPE

Entre 2011 et 2020, les effectifs des trois versants évoluent différemment. Dans le Grand Est, le nombre d'agents de la fonction publique d'État diminue sur cette période, tandis qu'il progresse à l'échelle de la province (-1,7 % contre +2,6 %). L'écart se creuse notamment à partir de 2016, et perdure lorsqu'on rapporte les effectifs publics au nombre d'habitants. Dans les deux autres versants, le nombre

## ► 4. Répartition des emplois publics par statut dans le Grand Est, selon le versant, en 2011 et 2020

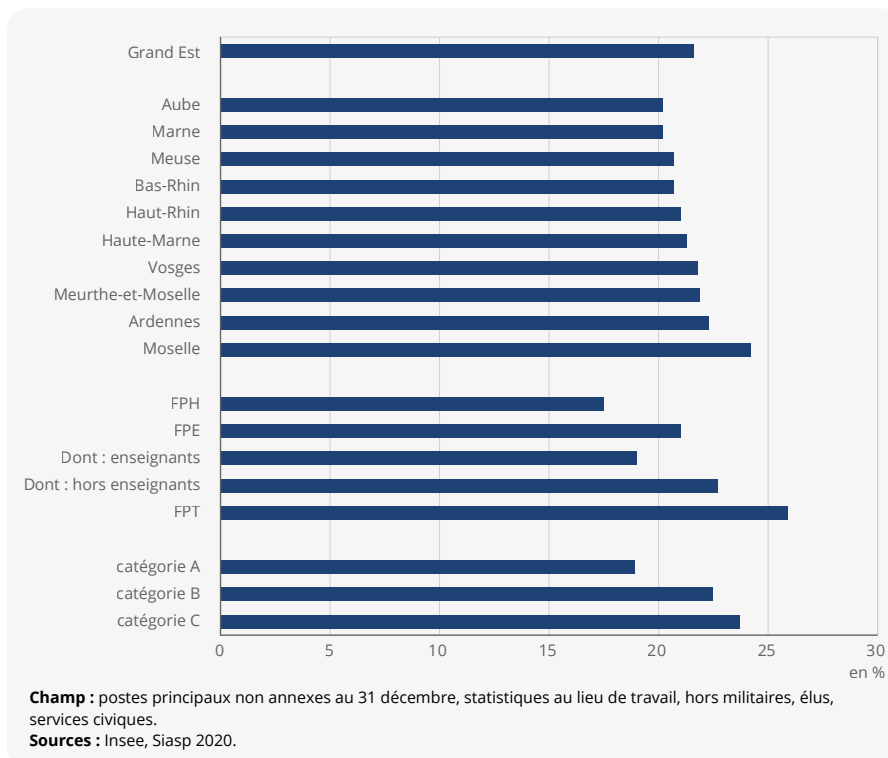


d'agents publics augmente d'environ 2 %, soit une hausse plus faible qu'en France hors Île-de-France (5 à 6 % selon le versant). Une fois rapportés au nombre d'habitants, les effectifs de la FPT et de la FPH évoluent toutefois de la même façon dans le Grand Est et en province.

### Plus d'un poste sur cinq occupé par un contractuel

Fin 2020, 72 % des agents publics du Grand Est ont le statut de **fonctionnaire**, une proportion inférieure de 2 points à celle de 2011 ► **figure 4**.

## ► 5. Part des agents publics âgés de 55 ans ou plus en 2020



Des **contractuels** peuvent aussi être recrutés ► **encadré**. Les contractuels comptent pour 21 % des effectifs et leur part a progressé de près de 4 points entre 2011 et 2020. Ces chiffres sont proches de ceux observés dans l'ensemble de la province. Le reste des agents relève de contrats aidés ou d'un autre statut : enseignants de l'enseignement privé sous contrat, personnels médicaux et internes des hôpitaux... Si la proportion de contractuels est proche dans les trois versants de la fonction publique (entre 20 % et 22 %), elle évolue très différemment : entre 2011 et 2020, elle a augmenté de plus de 5 points dans la FPE et la FPH, quand sur la même période elle est restée quasiment stable dans la FPT. La part des contractuels croît très fortement pour les agents de catégorie C (+7 points) et un peu moins fortement pour les catégories A et B (respectivement +2 et +4 points).

### Plus d'un quart des agents de la FPT ont plus de 55 ans

Fin 2020, dans le Grand Est, 22 % des agents publics ont 55 ans ou plus (seniors), soit près de 90 000 personnes ► **figure 5**, une proportion similaire à celle de la France de province. En lien avec le recul de l'âge de départ en retraite, et le vieillissement des générations nombreuses du baby boom, la part des agents en fin de carrière s'est fortement accrue : elle n'était en effet que de 16 % en 2011. Le vieillissement du personnel est particulièrement prononcé dans la FPT : plus du quart de ses agents sont des seniors, soit une hausse de 8 points entre 2011 et 2020. Ce ratio est plus faible dans la FPH et la FPE, respectivement de 17 % et 21 %, mais également en forte augmentation (+5 points chacun). Les agents de catégorie C sont les plus âgés : 24 % ont plus de 55 ans, une proportion qui atteint 27 % dans la FPT. La Moselle est le département le plus concerné par le vieillissement de ses agents avec 24 % de seniors (29 % dans la FPT). L'Aube et la Marne sont les deux départements où cette proportion est la plus faible (20 % de seniors). ●

François Couzinié-Devy, Sophie Villaume (Insee)



Retrouvez plus de données en téléchargement sur [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

### ► Sept nouveaux agents publics sur dix sont contractuels

De 2018 à 2020, environ 35 000 agents par an en moyenne intègrent la fonction publique dans le Grand Est et 36 000 la quittent (hors mutations géographiques internes à la fonction publique). Cela représente un taux de renouvellement des effectifs de 9 % sur la période, comparable à celui de la France de province. Parmi les nouveaux agents, 69 % sont recrutés sous le statut de contractuel et 17 % sont fonctionnaires. Près de six **entrants** sur dix ont moins de 35 ans.

À l'inverse, 37 % des agents qui sortent de la fonction publique sont âgés de 55 ans ou plus, dont 71 % de fonctionnaires. Une grande partie de ces sorties sont des départs en retraite. Parmi les **sortants** de moins de 55 ans, la majorité sont des contractuels et 23 % sont titulaires. Leurs départs peuvent correspondre à des fins de contrats ou des départs volontaires. Parmi les agents contractuels présents début 2020 et travaillant toujours dans la fonction publique fin 2020, un sur dix est devenu titulaire en cours d'année.

Au cours de la période 2018-2020, les mutations géographiques internes à la fonction publique représentent en moyenne 4 000 entrées et 3 700 sorties par an dans le Grand Est. L'Île-de-France est la principale région de provenance et de destination (33 % des entrées en 2020 et 28 % des départs), suivie par les autres régions voisines du Grand Est (Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France).

### ► Définitions

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.

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 » (enseignants d'établissements privés sous contrat et ouvriers d'État dans la FPE, assistants maternels dans la FPT, médecins dans la FPH et apprentis dans les trois versants).

Les agents publics sont classés en trois **catégories statutaires** dites aussi catégories hiérarchiques, selon leur niveau de recrutement et les fonctions qu'ils ont vocation à exercer : la **catégorie A** pour les fonctions d'études générales, de conception et de direction, la **catégorie B** pour les fonctions d'application et la **catégorie C** pour les tâches d'exécution.

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. Les **sortants** sont les personnes occupant un poste au 31 décembre N-1 dans la fonction publique, mais pas au 31 décembre N.

### ► Source

Le **système d'information sur les agents des services publics (Siasp)** recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents de la fonction publique. Le périmètre de la fonction publique recouvre les personnes morales et organismes soumis au droit administratif dans lesquels le recrutement est effectué sur la base du droit public. Il comprend trois versants : la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH).

### ► Champ

Un **poste de travail (ou poste)** correspond à la relation entre un salarié et un établissement pendant une période donnée. Le concept de **poste principal** permet de ne compter qu'un seul poste par salarié. Le poste principal d'un salarié est le poste le plus rémunérateur. Le concept de **poste « annexe »** permet d'écartier de certaines statistiques les postes dont le volume de travail et le niveau de rémunération associés sont faibles.

Le champ de l'étude couvre les agents de la fonction publique occupant un poste principal non annexe au 31 décembre de l'année considérée. Les militaires et militaires volontaires, non localisables dans la base SIASP à partir de 2018, sont exclus de cette étude. Les salariés ayant le statut d'élève, d'élus, ou en service civique sont également exclus du champ.

### ► Pour en savoir plus

- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2022, DGAFP, novembre 2022.
- **Donzeau N. (Insee), Godefroy P. (DGAFP)**, « En 2021, l'emploi augmente de nouveau dans la fonction publique », *Insee Première* n° 1947, mai 2023.
- **Audrey Eichwald, Vincent Nieto, Sylvain Moreau**, « Faible attractivité de la fonction publique du Grand Est - Peu de mobilités et de nombreux recrutements de contractuels », *Insee Analyses Grand Est* n° 82, octobre 2018.
- **Audrey Eichwald, Vincent Greiner, Sylvain Moreau**, « Le Grand Est confronté au vieillissement des agents publics », *Insee Analyses Grand Est* n° 71, juin 2018.

