

Six nouveaux agents de la fonction publique sur dix sont contractuels

Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté • n° 95 • Mai 2022



Fin 2019, un salarié de la région sur cinq travaille dans la fonction publique, soit 219 600 personnes. Depuis 2011, les effectifs augmentent de 2 300 agents, soit + 1,1 %, et ce malgré des baisses conjuguées de l'emploi privé et de la population. Cependant, le nombre de fonctionnaires titulaires diminue. Six nouveaux agents sur dix sont recrutés sous le statut de contractuel. La hausse de l'emploi public repose sur celle des effectifs de la fonction publique hospitalière. La progression de l'emploi dans la fonction publique territoriale est plus contenue alors qu'il diminue au sein de la fonction publique de l'État.

Au 31 décembre 2019, la fonction publique emploie 219 600 agents en Bourgogne-Franche-Comté, soit un salarié sur cinq. Ils exercent dans l'un des trois versants (État, territoriale, hospitalière). La décennie 2010 a été particulièrement riche en réformes structurelles, telle la fusion des régions. Elle l'a été également en termes de réformes organisationnelles. Le départ à la retraite de nombreux *baby-boomers* a contribué à un renouvellement des effectifs. La fonction publique s'est également modernisée et la dématérialisation de nombreux actes administratifs s'est généralisée provoquant un redéploiement des effectifs. Pour autant, toutes les activités ne sont pas dématérialisables. Sur cette période, la puissance publique doit notamment répondre à une demande accrue dans le domaine de la santé et du social avec une population âgée de plus en plus nombreuse. Dans ce contexte, l'emploi dans les trois versants de la fonction publique a suivi des évolutions divergentes.

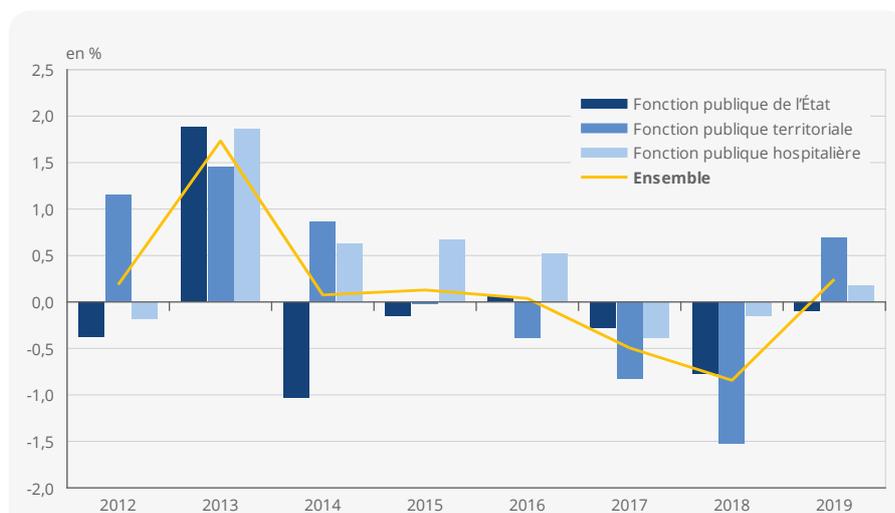
L'emploi public augmente légèrement dans un contexte de décroissance de l'emploi privé et de la population

Entre 2011 et 2019, le nombre d'agents publics augmente de 1,1 % dans la région, soit 2 300 agents supplémentaires. Cette progression est plus faible qu'en France de province (+ 3,6 %). Elle contraste avec la baisse de l'emploi salarié privé (- 1,9 %) et celle de la population (- 0,6 %) sur la même

période. En France métropolitaine, les effectifs publics augmentent le plus dans des régions plus dynamiques en termes de population et d'emploi comme la Corse, l'Occitanie et les Pays de la Loire. Dans la région, l'emploi public connaît des variations importantes sur ces 8 années ► **figure 1**. Après un recrutement important de **contrats aidés** en 2013, le nombre d'agents de la fonction publique reste stable de 2014 à 2016. En revanche, en 2017 et 2018, les effectifs baissent avant de repartir à la hausse en 2019.

Il existe deux grands statuts dans la fonction publique : les **fonctionnaires** et les **contractuels**. Si le nombre de fonctionnaires diminue de 1,7 %, la structure de l'emploi public évolue, avec un recours accru aux non-titulaires. Les contrats aidés recrutés entre 2013 et 2016 se transforment progressivement en emplois contractuels. L'entrée dans la fonction publique se fait de moins en moins par concours, au bénéfice de recrutements par la voie contractuelle. Les départs d'agents à la retraite ou en

► 1. Évolution des effectifs par versant de la fonction publique de 2012 à 2019 en Bourgogne-Franche-Comté



Lecture : entre fin 2018 et fin 2019, les effectifs de la fonction publique augmentent de 0,2 % ; ils augmentent de 0,7 % dans la fonction publique territoriale.
Champ : postes principaux au lieu de travail au 31 décembre, y compris contrats aidés, hors militaires.
Source : Insee, Siasp 2011 à 2019.

fin de contrat participent également à la modification de la structure de la fonction publique dans la région.

Plus de contractuels, moins de fonctionnaires

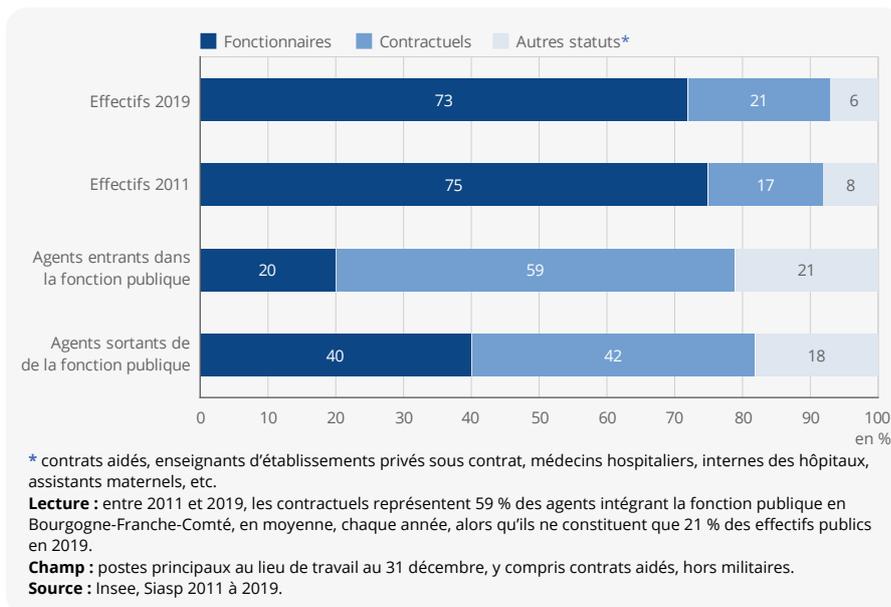
De 2011 à 2019, 19 800 personnes intègrent en moyenne chaque année la fonction publique en Bourgogne-Franche-Comté. Cela représente 9 % des effectifs. Ces nouveaux agents sont le plus souvent recrutés sous un statut de contractuel ► **figure 2**. Seuls 20 % des nouveaux agents sont fonctionnaires. À l'inverse, 19 200 personnes quittent la fonction publique chaque année. 40 % d'entre eux sont des fonctionnaires qui font valoir leur droit à la retraite. Les autres sont des contractuels ou des contrats aidés dont le contrat arrive à échéance.

Depuis 2011, la part des fonctionnaires diminue de 2,1 points pour atteindre 72,6 % fin 2019. À l'inverse, celle des contractuels augmente de 3,5 points. Fin 2019, ils représentent 20,7 % des agents. Un peu plus de 6 % des effectifs correspondent à des contrats aidés ou à d'autres statuts (enseignant d'établissements privés sous contrat, personnel médical hospitalier et interne des hôpitaux et assistant maternel, etc.).

De plus en plus de cadres dans l'ensemble de la fonction publique

Fin 2019, les agents de catégorie C sont majoritaires dans la fonction publique devant les cadres A et les agents de catégorie B ► **figure 3**. Entre 2011 et

► 2. Répartition des effectifs, des arrivées et des départs des agents de la fonction publique, en Bourgogne-Franche-Comté selon leur statut



2019, le nombre d'agents de catégorie A augmente de 13,5 % alors que celui de catégorie B diminue de 14,3 %. Cela résulte principalement du passage de certains métiers de catégorie B en catégorie A, tels les éducateurs spécialisés, certains infirmiers ou éducateurs de jeunes enfants. Le nombre d'agents de catégorie C reste stable.

Dans la fonction publique de l'État (FPE), les agents de catégorie A sont majoritaires et parmi eux, huit sur dix sont enseignants. Le nombre de cadres a augmenté de 3,5 % en huit ans alors

que les effectifs des autres catégories diminuent.

Au sein de la fonction publique territoriale (FPT), les agents de catégorie C sont les plus nombreux. Leurs effectifs sont en hausse de 1,6 %. Ils augmentent aussi pour les cadres A (+ 46,4 %) mais baissent de 17,2 % pour les B.

Dans la fonction publique hospitalière, ce sont aussi les agents de catégorie C qui sont les plus nombreux. Leurs effectifs sont stables (+ 0,9 %). Le nombre de cadres A augmente de 31,2 % alors que celui des B recule d'autant.

De plus en plus de femmes et de seniors

Les femmes représentent plus des deux tiers des agents de la fonction publique, atteignant même près de 80 % des effectifs dans la FPH. Déjà très largement majoritaires, le nombre de femmes augmente de 2,9 % en huit ans. Les effectifs féminins progressent de façon similaire dans les trois versants. C'est au sein de la FPE que les emplois masculins baissent le plus (près de 7 %). Le recul est plus contenu dans la FPT et le nombre d'hommes augmente de 3,9 % au sein de la FPH. Au total, le nombre d'hommes baisse de 2,7 %. Comme ailleurs, la fonction publique en Bourgogne-Franche-Comté est confrontée au vieillissement de ses agents. Le nombre d'agents de 50 ans et plus augmente de 18,6 % entre 2011 et 2019. La FPH et la FPT sont particulièrement concernées. Fin 2019, plus de quatre agents sur dix ont plus de 50 ans dans la FPT. À l'inverse, le nombre d'agents âgés de 25 à 34 ans diminue fortement dans la FPE (- 20,0 %).

► 3. Caractéristiques des salariés par versant de la fonction publique en Bourgogne-Franche-Comté en 2019

	Fonction publique de l'État		Fonction publique territoriale		Fonction publique hospitalière		Ensemble	
	Effectifs	Part (%)	Effectifs	Part (%)	Effectifs	Part (%)	Effectifs	Part (%)
Ensemble	83 000	100,0	73 300	100,0	63 300	100,0	219 600	100,0
Statut								
Fonctionnaires	61 000	73,5	55 600	75,9	42 800	67,6	159 400	72,6
Agents contractuels	17 000	20,5	14 100	19,2	14 400	22,7	45 500	20,7
Autres statuts*	5 000	6,0	3 600	4,9	6 100	9,6	14 700	6,7
Catégorie								
Catégorie A	50 300	60,6	9 200	12,6	20 900	33,0	80 400	36,6
Catégorie B	16 500	19,9	8 700	11,8	9 000	14,2	34 200	15,6
Catégorie C	15 400	18,5	54 800	74,8	33 400	52,8	103 600	47,2
Indéterminé	800	1,0	600	0,8	0	0,0	1 400	0,6
Sexe								
Femmes	54 000	65,1	45 000	61,4	50 300	79,5	149 300	68,0
Hommes	29 000	34,9	28 300	38,6	13 000	20,5	70 300	32,0
Âge								
15-24 ans	3 600	4,3	3 100	4,2	3 800	6,0	10 500	4,7
25-34 ans	14 100	17,0	10 200	13,9	14 900	23,6	39 200	17,9
35-49 ans	36 200	43,6	28 600	39,0	24 700	39,0	89 500	40,8
50 ans et plus	29 100	35,1	31 400	42,9	19 900	31,4	80 400	36,6

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

Champ : postes principaux au lieu de travail au 31 décembre, y compris contrats aidés, hors militaires.

Source : Insee, Siasp 2019.

L'emploi progresse dans la FPH en lien avec le vieillissement de la population

La dynamique de l'emploi dans la fonction publique provient en grande partie de la FPH. Elle regroupe 28,8 % des agents publics ► **figure 4**. Ses effectifs augmentent de 1 950 agents entre 2011 et 2019, soit + 3,2 %. Cette croissance est cependant inférieure à celle de France de province (+ 4,1 %) et c'est l'une des plus faibles après Grand Est et Île-de-France.

L'évolution de l'emploi dans la FPH provient de la progression des effectifs des établissements médicaux et sociaux (+ 18,5 %), ceux des activités hospitalières restant stables. Pour autant, 80 % des agents de la FPH travaillent dans des hôpitaux fin 2019. Le vieillissement de la population régionale et la demande croissante en structures médico-sociales expliquent en partie cette progression des effectifs.

Les effectifs augmentent légèrement dans la FPT

Entre 2011 et 2019, les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) progressent de 1,4 %, soit 1 000 agents supplémentaires. Cette hausse est nettement plus faible que celle de France de province (+ 5,1 %). L'emploi est particulièrement dynamique dans les structures intercommunales au détriment des communes. La hausse des effectifs des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) s'explique par des transferts de compétences et de personnels entre les deux types de structure. Fin 2019, 19,2 % des agents de la FPT travaillent dans un EPCI contre 13,1 % fin 2011. Cependant, les agents communaux restent majoritaires (47,6 % des agents de la FPT fin 2019 contre 54,7 % fin 2011). Le nombre d'agents du conseil régional augmente de 2,6 % suite à des transferts de compétences de l'État vers ces structures, notamment dans le développement économique et les services rendus à la population. Dans les conseils départementaux, les effectifs sont globalement stables.

L'emploi se replie dans la FPE

En Bourgogne-Franche-Comté, l'emploi dans la fonction publique de l'État diminue de 0,8 % entre 2011 et 2019, soit 650 emplois en moins, alors qu'il progresse en France de province (+ 2,0 %). Fin 2019, près de 80 % des agents de la FPE travaillent dans les services déconcentrés des ministères, administrations qui représentent les services de l'État sur le plan local. Les effectifs diminuent dans ces services alors qu'ils augmentent dans les établissements publics. Par exemple, en 2013, les Voies navigables de France

► Encadré 1 - Un taux d'administration en croissance mais très différent selon les versants

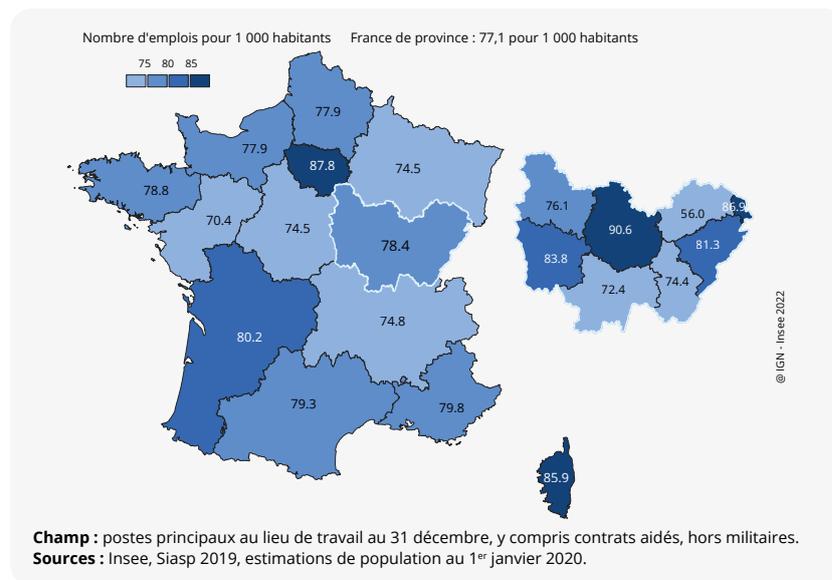
Fin 2019, la région compte un peu plus de 78 emplois publics pour mille habitants. Ce taux d'administration est supérieur à celui de France de province (77,1 ‰). La Bourgogne-Franche-Comté se situe ainsi en position médiane des régions derrière la Corse ou la Nouvelle-Aquitaine. L'Île-de-France est la région la mieux dotée en emplois publics (87,8 ‰), en raison de la forte concentration des services centraux de l'État. La croissance de l'emploi public, au service d'une population régionale moins importante, induit une augmentation mécanique du taux d'administration dans la région, plus marquée qu'en France de province (respectivement + 1,3 et + 0,5 points).

La région dispose du taux d'administration dans la FPH le plus élevé des régions de France, avec 22,6 emplois hospitaliers pour 1 000 habitants (18,5 ‰ en France de province). Globalement, les territoires âgés, peu peuplés et éloignés des pôles urbains peuvent disposer de plus d'agents hospitaliers au regard de leur population. Par exemple, la Nièvre détient un taux d'administration élevé avec un espace rural autonome ou isolé important *a contrario* de la Haute-Saône dont une partie du rural est sous influence de Besançon ou de Belfort-Montbéliard.

À l'inverse, la Bourgogne-Franche-Comté détient l'un des taux d'administration dans la FPT le plus faible des régions françaises juste derrière Grand Est. Il est de 26,2 ‰ contre 28,6 ‰ en France de province. Les taux d'administration dans la FPT sont plus élevés dans le sud du pays. Les départements du nord de la France ont tendance à externaliser davantage les services publics et l'afflux de population nécessite plus d'agents territoriaux dans les départements touristiques du sud. Dans la FPE, le taux d'administration se maintient à 29,7 ‰ dans la région. Il se situe dans la moyenne des régions de province loin derrière l'Île-de-France avec 43,3 ‰. La FPE est plus présente à Paris et dans les préfectures des anciennes et actuelles régions.

La Côte-d'Or a le taux d'administration le plus élevé (90,6 ‰) des huit départements, grâce aux services déconcentrés présents sur son territoire. Le Territoire de Belfort a également un taux élevé (86,9 ‰) qui s'explique par la présence sur son territoire d'un hôpital à rayonnement supra-départemental. À l'inverse, le taux d'administration en Haute-Saône est le plus faible (56,0 ‰) et ce pour chacun des trois versants.

► Taux d'administration de la fonction publique par région et département de Bourgogne-Franche-Comté en 2019



► 4. Effectifs par versant de la fonction publique et évolution de l'emploi depuis 2011 en Bourgogne-Franche-Comté

	2019		Évolution 2011-2019	
	Effectifs	Part (%)	Effectifs	%
Fonction publique	219 600	100,0	+ 2 300	+ 1,1
de l'État	83 000	37,8	- 650	- 0,8
<i>dont ministères</i>	64 700	29,5	- 2 150	- 3,2
<i>dont établissements publics</i>	18 300	8,3	+ 1 500	+ 8,9
territoriale	73 300	33,4	+ 1 000	+ 1,4
<i>dont communes</i>	34 900	15,9	- 4 600	- 11,6
<i>dont départements</i>	16 400	7,5	+ 150	+ 0,8
<i>dont EPCI</i>	14 100	6,4	+ 4 700	+ 49,7
hospitalière	63 300	28,8	+ 1 950	+ 3,2
<i>dont hôpitaux</i>	50 700	23,1	0	0,0
<i>dont établissements médicaux-sociaux</i>	12 600	5,7	+ 1 950	+ 18,5

Champ : postes principaux au lieu de travail au 31 décembre, y compris contrats aidés, hors militaires.
Source : Insee, Siasp 2011 à 2019.

deviennent l'« Agence nationale des voies navigables », un établissement public administratif et des agents du ministère de l'Écologie y sont transférés. Dans la plupart des ministères, l'emploi diminue dans la région, hormis ceux de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Des accompagnants d'élèves en situation de handicap sont recrutés sur la période. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice

font aussi exception. Outre des créations de postes, certains agents sont désormais comptabilisés au sein du ministère de la Justice en tant que collaborateurs occasionnels du service public. Les effectifs augmentent dans le ministère de l'Intérieur, en raison de la mise en place du plan de lutte contre le terrorisme. Les ministères économiques et financiers et ceux chargés de l'environnement et du logement sont les plus concernés par les

réductions d'effectifs. Depuis les années 2010, un certain nombre de trésoreries locales ont été fermées et leurs effectifs redéployés. •

Fabrice Loones, Marie-France Pialle (Insee)



Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► Encadré 2 – Mobilités géographiques : principalement des cadres A de la FPE entre régions voisines

Entre 2011 et 2019, 2 920 agents publics arrivent en moyenne chaque année d'une autre région, et 3 280 quittent le territoire, soit un solde annuel négatif de 360 agents. La Bourgogne-Franche-Comté apparaît donc peu attractive. Ces mobilités géographiques, peu nombreuses (6 200 agents soit 3 % des effectifs) jouent faiblement sur le niveau de l'emploi public régional.

Elles concernent principalement des agents de catégorie A (53 % des arrivées et 47 % des départs), principalement des agents titulaires de la fonction publique (79 % des arrivées et 75 % des départs).

Trois quarts des agents publics mobiles travaillent dans la FPE. Un quart des mobilités concerne l'Éducation nationale. Ce ministère compte de nombreux agents de catégorie A et dispose d'un système de mutations nationales qui favorise les échanges inter-régionaux.

Par ailleurs, les mobilités géographiques se font globalement plutôt en début de carrière. La moitié des mutations ont lieu avant 32 ans. Elles s'effectuent essentiellement avec les régions voisines. Les deux tiers des mobilités de la région se font avec l'Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est.

Enfin, les changements de versant de fonction publique sont assez rares. Ils concernent 5 % des mobilités géographiques mais à peine 1 % des salariés restant dans la région d'une année sur l'autre.

► 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 ».

Un **contrat aidé** est un contrat de travail dérogeant au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation. 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 les ouvriers d'État dans la FPE, les assistants maternels dans la FPT, les médecins dans la FPH et les 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*. L'étude des mobilités géographiques couvre les changements de lieux de travail intervenus entre deux années successives des agents publics.

► Pour en savoir plus

- **Donzeau N., Pons Y.**, « En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique notamment dans le versant hospitalier », *Insee Première* n° 1897, mars 2022.
- **Fabre J., Warmoes J.**, « Les effectifs dans la fonction publique civile entre 2012 et 2018 : des effets mesurés de la réforme territoriale à l'échelle des départements », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2021, octobre 2021.
- **Pilarski C., Rossignol P.**, « Baisse des effectifs de la fonction publique en Bourgogne-Franche-Comté entre 2013 et 2016 », *Insee Flash Bourgogne-Franche-Comté* n° 69, octobre 2018.

► Encadré 3 - En 2020, l'emploi public augmente sensiblement dans la FPH en raison de la crise sanitaire

En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique (+ 0,1 %), mais les évolutions sont très contrastées selon les versants. Les effectifs de la FPH augmentent de plus de 1 % avec une forte progression dans les hôpitaux. Cette hausse s'explique par la nécessité de faire face au développement de la crise sanitaire à partir de mars 2020. Les effectifs de la FPE sont stables alors que ceux de la FPT baissent d'un peu moins de 1 %. Au niveau national, le nombre de contractuels continue de progresser dans les trois versants alors que le nombre de fonctionnaires et de contrats aidés diminue.

► Sources

Le **système d'information sur les agents des services publics (Siasp)** recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique (de l'État, territoriale et hospitalière). 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. La détermination de chacun des versants s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur. Les personnels militaires (y compris gendarmes et volontaires) qui répondent à des logiques d'implantation et des obligations de mobilité spécifiques, sont exclus du champ de l'étude. 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. Certains salariés présents fin décembre deux années consécutives peuvent connaître des interruptions en cours d'année. Ils sont caractérisés par leur poste principal au 31 décembre 2019.

