



En 2017, l'emploi public est quasiment stable malgré la diminution des contrats aidés

En France, fin 2017, 5,7 millions de salariés travaillent dans la fonction publique. Ces effectifs sont quasiment stables (- 0,1 %), après une légère hausse en 2016 (+ 0,4 %). L'emploi est stable dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière, mais diminue pour la deuxième année consécutive dans la fonction publique territoriale (- 0,4 %).

Le nombre de fonctionnaires se replie. Ces derniers représentent 67,8 % des effectifs de la fonction publique. Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés baisse dans les trois versants. Cela est quasiment compensé par une hausse du nombre de contractuels.

Le volume de travail dans l'ensemble de la fonction publique augmente de 0,3 % en 2017, malgré la quasi-stabilité des effectifs, du fait d'un effet de structure : la durée de travail des emplois aidés est souvent plus faible que celle des contractuels.

La décélération de l'emploi public résulte surtout d'une augmentation du nombre de sortants, les sorties devenant un peu plus nombreuses que les entrées. Les interruptions temporaires d'activité ainsi que les postes de courte durée sont plus nombreux et concernent surtout les contractuels.

Nathalie Donzeau, division Exploitation des fichiers administratifs, Insee,
Yannig Pons, département des études, des statistiques et des systèmes d'information, DGAFP

En France, au 31 décembre 2017, la fonction publique emploie 5,66 millions de personnes (*figure 1*), soit 6 800 personnes de moins que fin 2016 (- 0,1 %, *figure 2*). Les fonctionnaires (*définitions*) restent les plus nombreux (67,8 % des effectifs de la fonction publique) suivis des contractuels (17,9 % ; *définitions*) et des militaires (5,5 %). Fin 2017, 139 000 contrats aidés (2,5 % des effectifs de la fonction publique)

travaillent dans la fonction publique. C'est un quart de moins que fin 2016 (- 50 300) en raison notamment de la baisse de l'enveloppe budgétaire qui leur était allouée. Ce recul concerne tous les versants de la fonction publique. Il est quasiment compensé par une hausse du nombre de contractuels (+ 48 000). Le nombre de fonctionnaires diminue quant à lui de 7 100 sur l'année.

1 Effectifs par versant de la fonction publique et évolution

	2016		2017		Évolution sur un an (en %)	
	y compris contrats aidés	hors contrats aidés	y compris contrats aidés	hors contrats aidés	y compris contrats aidés	hors contrats aidés
Effectif au 31 décembre¹ (en milliers)						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 504,8	2 428,4	2 504,7	2 447,7	0,0	0,8
Fonction publique territoriale (FPT)	1 977,2	1 885,8	1 970,0	1 902,3	- 0,4	0,9
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 189,3	1 167,7	1 189,8	1 175,6	0,0	0,7
Ensemble de la fonction publique	5 671,3	5 482,0	5 664,5	5 525,5	- 0,1	0,8
Volume de travail en équivalent temps plein² (en milliers)						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 370,8	2 319,6	2 381,7	2 335,6	0,5	0,7
Fonction publique territoriale (FPT)	1 836,8	1 761,8	1 837,6	1 771,0	0,0	0,5
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 105,9	1 088,2	1 109,6	1 094,7	0,3	0,6
Ensemble de la fonction publique	5 313,6	5 169,7	5 328,9	5 201,2	0,3	0,6

1. Postes principaux au 31 décembre (*définitions*).

2. Tout poste actif dans l'année.

Lecture : les effectifs de la FPE, y compris bénéficiaires de contrats aidés, s'élèvent à 2 504 700 en 2017 et sont stables en un an.

Champ : France hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp.

L'emploi redevient stable dans la FPE

Après une hausse en 2016 (+ 1,0 %), les effectifs sont stables en 2017 dans la fonction publique de l'État (FPE). Le nombre d'emplois aidés recule (- 19 300 postes) et celui des contractuels augmente (+ 16 300 postes). Il s'agit pour partie d'un effet de transfert entre ces deux catégories : certains contrats aidés ont été transformés en contrats d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH),

directement employés dans les collèges et les lycées par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Cela se traduit par un transfert des effectifs des établissements publics locaux d'enseignement vers le ministère. À cela s'ajoute le recrutement d'enseignants contractuels dans les établissements des premier et second degrés du public et du privé : l'emploi progresse de 2,0 % dans ce ministère. Il augmente de 1,5 % au ministère de l'Intérieur, en raison de la mise en place du plan de lutte contre le terrorisme, et de 1,5 % au ministère de la Justice avec le recrutement de surveillants pénitentiaires. En revanche, les effectifs continuent de diminuer dans les ministères de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (-2,3 %) et dans les ministères économiques et financiers (-1,4 %).

Les effectifs baissent pour la deuxième année consécutive dans la FPT

Dans la fonction publique territoriale (FPT), après une baisse en 2016 (-0,4 %), l'emploi diminue au même rythme en 2017 (-0,4 %, soit -7 200). Le nombre de contrats aidés chute de 25,8 % (soit -23 600 postes). Ce

recul est en partie compensé par une nette hausse des emplois de contractuels (+19 300 postes). L'emploi recule dans les organismes départementaux (-0,6 %, soit -2 300) et progresse dans les régions (+1 600, soit +1,8 %), en raison notamment d'un transfert de compétences dans le domaine des transports.

Comme en 2016, dans le secteur communal, l'emploi diminue (-0,4 %) ; la baisse est en grande partie due à celle des contrats aidés non compensée par les autres statuts d'emploi. Alors que l'emploi diminue dans les organismes communaux (-1,7 %), il reste dynamique dans les organismes intercommunaux (+4,2 %). Ces mouvements résultent de la poursuite et de l'amplification du transfert de compétences des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) amorcé en 2016.

L'emploi se stabilise dans la FPH après plusieurs années de ralentissement

Dans la fonction publique hospitalière (FPH), les effectifs se stabilisent après plusieurs années de ralentissement. Le nombre de contrats aidés chute d'un tiers (-7 300), celui des fonctionnaires de 6 400. Ces deux baisses

sont en grande partie compensées par la hausse du nombre de contractuels (+12 500). Les effectifs sont quasiment stables dans les hôpitaux, qui représentent 87 % des effectifs (-0,1 %) et continuent de croître dans les établissements médico-sociaux, plus modérément toutefois qu'en 2016 (+1,3 % après +2,1 %).

Le volume d'emploi augmente malgré la quasi-stabilité des effectifs

En moyenne sur l'année 2017, la fonction publique emploie 5,3 millions d'équivalents temps plein (EQTP ; *définitions*), soit une hausse de 0,3 % par rapport à 2016. Cette hausse, alors que les effectifs sont quasiment stables, s'explique par la baisse du nombre de contrats aidés. En effet, leur volume d'emploi est en moyenne inférieur à celui des autres agents : les trois quarts ne sont pas à temps complet. En revanche, hors contrats aidés, le volume d'emploi augmente de manière légèrement moins marquée que les effectifs (+0,6 % contre +0,8 %). L'écart de dynamique est le plus fort dans la FPT (+0,5 % contre +0,9 %).

Les effectifs de contractuels continuent de croître vivement

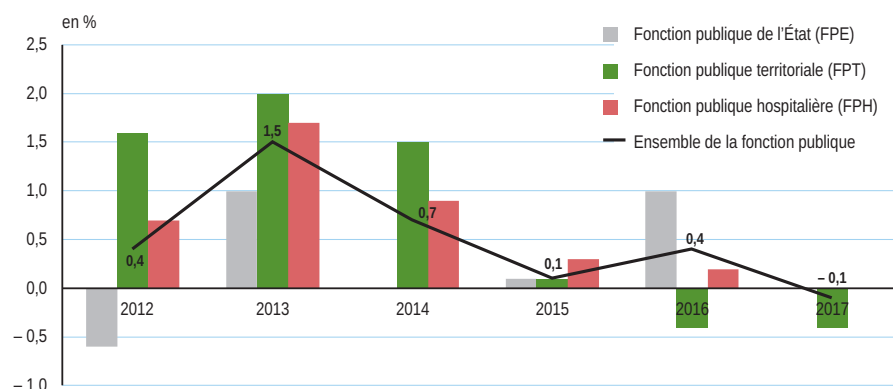
Fin 2017, le nombre de contractuels accélère (+5,0 % après +2,8 % en 2016). La hausse atteint +48 000 salariés et concerne tous les versants. Dans la FPE, il augmente principalement au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en raison du transfert de contrats aidés en AESH et de l'embauche de contractuels enseignants dans les premier et second degrés. Dans la FPH, la hausse du nombre de contractuels résulte principalement de recrutements d'infirmiers et d'aides-soignants ainsi que du recrutement sous le statut de contractuels de 4 500 personnes précédemment employées sous contrats aidés. Dans la FPT aussi, le nombre de contractuels augmente fortement, notamment avec le transfert en contractuels d'une partie des anciens salariés sous contrats aidés (+11 900).

En revanche, le nombre de fonctionnaires baisse légèrement dans l'ensemble de la fonction publique (-0,2 %, soit -7 100). Il est quasi stable dans la FPE (+0,1 %) et dans la FPT (-0,1 %), mais baisse dans la FPH (-0,8 %). Sa part est de 67,8 % dans l'ensemble de l'emploi public. Parmi les moins de 25 ans, les salariés sont le plus souvent contractuels (46,3 %). Les fonctionnaires sont les plus nombreux dans toutes les autres tranches d'âges. Le nombre d'agents relevant des « autres catégories et statuts » (*définitions*) croît dans la FPH (+1,5 %) du fait de l'augmentation de l'emploi de personnels soignants (internes et médecins), et baisse dans la FPT (-2,4 %).

La part des agents en catégorie A continue d'augmenter

La part des agents en catégorie A augmente de 0,6 point pour s'établir à 34,1 % (*figure 3*).

2 Évolution des effectifs par versant de la fonction publique



Lecture : entre fin 2011 et fin 2012, les effectifs de la fonction publique ont augmenté de 0,4 % ; ils ont augmenté de 1,6 % dans la FPT, de 0,7 % dans la FPH et baissé de 0,6 % dans la FPE.

Champ : France hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp.

3 Caractéristiques des salariés par versant de la fonction publique en 2017

	Fonction publique de l'État (FPE)	Fonction publique territoriale (FPT)	Fonction publique hospitalière (FPH)	Ensemble de la fonction publique
en %				
Catégorie hiérarchique¹				
Catégorie A	53,7	9,2	34,0	34,1
Catégorie B	23,1	14,1	17,4	18,8
Catégorie C	21,9	75,9	48,6	46,3
Indéterminée	1,3	0,8	0,0	0,8
Âge				
15-24 ans	6,1	4,6	5,6	5,5
25-34 ans	20,3	15,1	25,8	19,6
35-49 ans	43,3	40,1	38,6	41,2
50 ans ou plus	30,3	40,2	30,0	33,7
Sexe				
Femmes	56,3	61,1	77,8	62,5
Durée de travail				
Temps partiel ²	17,5	27,8	23,9	22,4

1. Une catégorie hiérarchique a été attribuée aux non-titulaires selon leur code grade et tous les bénéficiaires de contrats aidés sont classés ici en catégorie C.

2. Inclut les temps non complets et incomplets (*définitions*).

Champ : postes principaux au 31 décembre (*définitions*), y compris bénéficiaires de contrats aidés, France hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp.

Dans la FPE, 53,7 % des salariés appartiennent à cette catégorie (dont près des trois quarts sont des enseignants). Elle représente un tiers de la FPH et un peu moins d'un dixième de la FPT. Dans la FPH, la part des salariés en catégorie A augmente de 1,5 point en raison de la poursuite du passage des infirmiers dans cette catégorie. À l'opposé, les agents de catégorie C sont très majoritaires dans la FPT (75,9 %) et représentent près de la moitié des effectifs dans la FPH (48,6 %). En revanche, seuls 21,9 % des agents de la FPE sont de catégorie C. Dans tous les versants, la part des agents de cette catégorie baisse avec le recul des contrats aidés qui y sont tous classés.

Les agents publics ont en moyenne 43 ans fin 2017, soit environ 2 ans de plus que pour les salariés du privé. L'âge moyen varie de 34 ans pour les militaires à 45 ans pour les fonctionnaires. La part des agents de 50 ans ou plus continue d'augmenter dans tous les versants et représente 33,7 % de l'ensemble des effectifs de la fonction publique. Ils sont relativement nombreux dans la FPT (40,2 %). La proportion de femmes, déjà majoritaires dans tous les versants de la fonction publique, continue de croître pour atteindre 62,5 % des salariés (jusqu'à 77,8 % dans la FPH).

La part des salariés à temps partiel et à temps incomplet ou non complet (*définitions*) est quasi stable en 2017 (22,4 % ; -0,1 point). Les femmes sont plus souvent à temps partiel que les hommes (29,3 % contre 11,0 % pour les hommes). De façon corrélée, dans la FPE, versant le moins féminisé, la part des agents à temps partiel est la plus faible (17,5 %). Sur l'ensemble de la fonction publique, 31,2 % des agents à temps partiel travaillent 80 % d'un temps complet.

Le nombre de départs augmente fortement, notamment dans la FPE

En 2017, 497 500 agents, soit 9 % des présents au 31 décembre 2016, sortent de la fonction publique (*figure 4*). Le nombre de sortants excède le nombre d'entrants, alors que la situation était inversée en 2016. En effet, le nombre de sortants augmente fortement alors que celui des entrants baisse légèrement. Les mouvements d'entrées/sorties concernent surtout les contractuels du fait de périodes d'emploi plus courtes avec une part importante de CDD. Les contractuels représentent 58 % des entrées et 38 % des sorties ; mais le solde négatif est avant tout porté par les contrats aidés, pour lesquels les sorties excèdent les entrées de 17 800. La baisse totale du nombre de contrats aidés s'explique donc par ce solde négatif d'une part et par le passage en contractuels d'environ 30 000 contrats aidés présents fin 2016 d'autre part.

Dans la FPE, les nombres d'entrants et de sortants sont proches. Par rapport à 2016, le nombre d'entrants diminue de 4,2 % et celui des

sortants augmente de 9,9 %. Le nombre de sortants augmente pour tous les statuts ; la hausse est marquée pour les contrats aidés et les « autres catégories et statuts », du fait notamment des premières sorties de la génération d'apprentis recrutés dans le cadre du plan de relance de l'apprentissage. Le nombre d'entrants baisse particulièrement avec le nombre des contrats aidés. Hors contrats aidés, les entrées augmentent de 1,5 %. En particulier, le nombre d'entrants croît parmi les fonctionnaires, notamment au ministère de l'Intérieur où se sont achevés les recrutements au titre des deux plans de lutte contre le terrorisme annoncés en 2015. Les entrées de contractuels se maintiennent à un niveau élevé après une forte hausse en 2016. Enfin, l'augmentation du nombre d'entrants des « autres catégories et statuts » (+3,8 % après +18,1 % en 2016) s'explique par la montée en charge du plan de relance de l'apprentissage dans la FPE.

Dans la FPT, le nombre de sortants au 31 décembre reste supérieur à celui des entrants pour la troisième année consécutive. Le solde entre les entrées et les sorties est ainsi de -7 600 en 2017. Il est largement négatif pour les fonctionnaires (-40 900). Pour autant, la diminution des effectifs de fonctionnaires est beaucoup plus faible que ce solde, ce qui s'explique par des titularisations en cours d'année. Au total, le nombre d'entrants dans la FPT augmente de 3,8 % en 2017 malgré une forte baisse des entrées de contrats aidés, parce que le nombre de contractuels et de fonctionnaires entrants croît fortement. Le nombre de sortants dans la FPT augmente (+1,2 %), particulièrement parmi les fonctionnaires (+4,5 %).

Enfin, dans la FPH, les entrées et les sorties s'équilibrent. Le nombre d'entrants y progresse de 1,2 % et celui des sortants de 4,3 %. Les entrées de contractuels sont de nouveau en hausse. En revanche, comme dans les autres versants, les entrées de contrats aidés diminuent.

Ainsi, au total, le taux de rotation (*définitions*) du personnel sur la base des entrées-sorties augmente dans chacun des versants : à 8,5 % dans la FPE et dans la FPH (respectivement +0,2 point et +0,3 point), et 9,2 % dans la FPT (+0,2 point).

Les parts des interruptions temporaires d'activité et des postes de courte durée augmentent légèrement

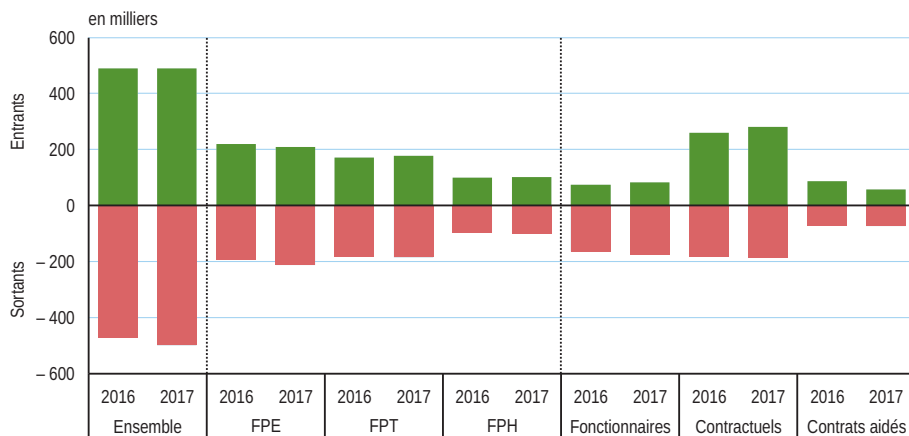
En 2017, 225 600 personnes ont momentanément interrompu leur activité, soit 4,4 % de l'ensemble des personnes présentes fin 2016 et fin 2017 (*figure 5*). Ces situations peuvent correspondre par exemple à un congé parental ou à une période entre deux contrats. Leur nombre augmente de 19 100 par rapport à 2016, soit +9,2 %. Ces interruptions durent en moyenne un peu moins de trois mois. Enfin, la proportion des agents interrompant leur activité est proche dans les trois versants, mais varie fortement selon le statut (*définitions*) : 15,3 % des contractuels sont concernés contre 2,3 % des fonctionnaires.

Le nombre de salariés travaillant dans la fonction publique une partie de l'année seulement (à la fois entrants et sortants en 2017) augmente de 2,9 % en 2017, soit 7 100 personnes de plus qu'en 2016. Ainsi, 4,1 % des personnes en activité dans la fonction publique tout ou partie de l'année sont concernées. Cette part augmente très légèrement par rapport à 2016. Dans près de neuf cas sur dix, ces situations concernent des contractuels. En effet, 16,5 % des contractuels actifs en 2017 entrent et sortent en cours d'année, contre seulement 0,2 % des fonctionnaires. En moyenne, la durée d'activité de ces salariés est, comme en 2016, de 3,4 mois.

Sources

Le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), produit par

4 Nombre d'entrants et de sortants en 2016 et 2017, par statut ou par versant



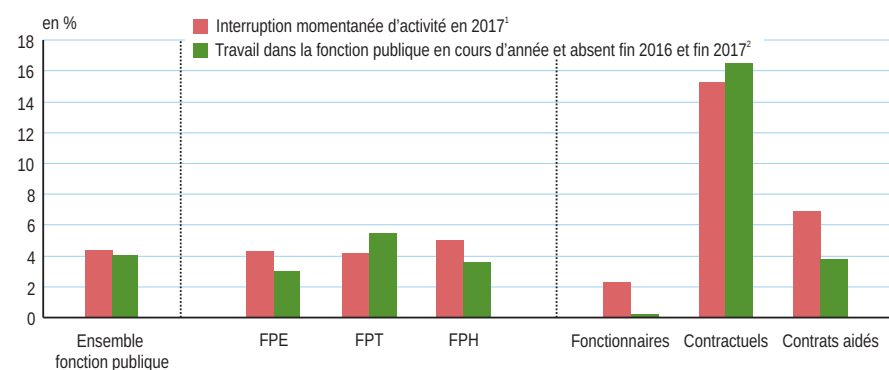
Note : seules les entrées et sorties de la fonction publique dans son ensemble sont prises en compte ici. Les entrées sont décrites par la situation au 31/12/17 et les sorties par la situation au 31/12/16. Les transferts entre versants et statuts ne sont pas pris en compte. Par exemple, les 30 000 contrats aidés devenus contractuels en 2017 ne sont pris en compte ni dans les sorties de contrats aidés ni dans les entrées de contractuels.

Lecture : en 2016, 219 000 personnes sont entrées dans la fonction publique comme salariées de la FPE.

Champ : postes principaux au 31 décembre (*définitions*) que l'on peut suivre d'une année sur l'autre, France hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp.

5 Part des salariés en poste seulement une partie de l'année (hors entrants et sortants)



1. Salariés décrits par le poste principal au 31 décembre 2017.

2. Salariés décrits par leur poste principal annuel ou, à défaut, par leur poste le plus long.

Lecture : en 2017, 4,4 % des salariés de la fonction publique présents fin 2016 et fin 2017 ont interrompu leur activité en cours d'année (congé parental, période entre deux contrats...).

Champ : postes principaux au 31 décembre (*définitions*) qu'on peut suivre d'une année sur l'autre, France hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp.

L'Insee à partir de 2009, 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 définitions, concepts et périmètres relatifs aux agents des trois versants de la fonction publique sont précisés dans la rubrique « Définitions, méthodes et qualité » sur insee.fr.

Les **entrants** dans la fonction publique une année donnée « n » sont les agents en poste au 31 décembre n dans l'un des trois versants, mais absents au 31 décembre n-1. Symétriquement, les **sortants** sont les personnes occupant un poste au 31 décembre n-1 dans la fonction publique, mais pas au 31 décembre n. Certains salariés présents fin décembre deux années consécutives peuvent connaître des interruptions en cours d'année. Ils sont caractérisés par leur poste principal au 31 décembre 2017 (*définitions*).

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

Mayotte est exclue du champ. ■

Définitions

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

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

Un **fonctionnaire (ou titulaire)** est un agent civil ayant réussi un concours de la fonction publique ou devenu titulaire à l'issue d'un

plan de titularisation. Dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours.

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

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

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.

Le **poste principal au 31 décembre** d'un agent est le poste actif et non-annexe qu'il occupe à cette date (le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est **actif** s'il donne lieu à une rémunération d'activité ; il est **non-annexe** si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants. Dans cette étude, le **temps partiel** regroupe les postes à temps partiel proprement dits et les emplois à temps

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

Le **taux de rotation** est égal à la moyenne des taux d'entrée et de sortie, le taux d'entrée (respectivement de sortie) étant calculé comme le rapport entre le nombre d'entrants (respectivement de sortants) et le nombre moyen d'agents sur la période (ici moyenne des effectifs au 31/12/16 et 31/12/17). Taux de rotation = (entrants + sortants) / (effectifs fin 2016 + effectifs fin 2017).

Pour en savoir plus

- « En 2017, l'emploi est quasiment stable dans la fonction publique », *Informations Rapides* n° 325, décembre 2018.
- Büsch F., Mainguené A., « La baisse des effectifs dans la fonction publique territoriale se poursuit en 2017 », *BIS* n° 128, DGCL, décembre 2018.
- Donzeau N., Duval J., « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », *Insee Première* n° 1691, mars 2018.
- « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, DGAFP, édition 2018.

Direction Générale :
88 avenue Verdier
92541 Montrouge Cedex
Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavernier
Rédacteur en chef :
A. Goin
Rédacteurs :
J.-B. Champion, C. Collin, P. Glénat
C. Lesdos-Cauhapé, V. Quénechdu
Maquette : RPV
Impression : Jouve
Code Sage IP191741
ISSN 0997 - 3192 (papier) /
ISSN 0997 - 6252 (web)
© Insee 2019

- **Insee Première** figure dès sa parution sur le site internet de l'Insee :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques?collection=116>

- Pour recevoir par courriel les avis de parution (50 numéros par an) :

<https://www.insee.fr/fr/information/1405555>

Pour vous abonner à **Insee Première** et le recevoir par courrier :

<https://www.insee.fr/fr/information/2537715>

