

En dix ans, l'emploi progresse en Bretagne dans les versants hospitalier et territorial de la fonction publique

Insee Analyses Bretagne • n° 116 • Mars 2023



Fin 2020, la fonction publique emploie 267 900 agents en Bretagne. Sur dix ans, ses effectifs ont augmenté de 6,5 %. Cette progression est plus marquée dans la fonction publique hospitalière (+10,2 %) puis dans la fonction publique territoriale (+9,7 %), tandis que les effectifs de la fonction publique d'État stagnent (+1,7 % en dix ans). Les emplois publics sont davantage présents en Ille-et-Vilaine que dans les autres départements bretons. La féminisation des agents publics continue ; les femmes sont en particulier très présentes dans la fonction publique hospitalière (80 %). Deux agents sur trois sont titulaires ; cette part est restée stable en dix ans. Le vieillissement des effectifs s'accroît, en particulier dans certains ministères de la fonction publique d'État. En 2020, l'augmentation des effectifs en Bretagne est assurée aussi bien par le recrutement de nouveaux agents que par les mutations interrégionales.

En Bretagne, la fonction publique représente 20 % des emplois

Fin 2020, un emploi sur cinq en Bretagne est occupé par un agent de la fonction publique. La Bretagne compte ainsi 267 900 agents publics, qu'ils soient **titulaires** ou **contractuels**. La fonction publique est composée de trois versants. La **fonction publique d'État (FPE)** est la principale pourvoyeuse d'emplois avec 105 600 agents (hors militaires), suivie de la **fonction publique territoriale (FPT)** qui emploie 95 500 agents et de la **fonction publique hospitalière (FPH)** qui emploie 66 900 agents.

Une progression plus forte des effectifs de la fonction publique hospitalière et territoriale

Entre 2010 et 2020, les effectifs sont en augmentation de 6,5 %, soit près de 16 400 agents supplémentaires. Cette progression supérieure à la moyenne nationale (France hors Mayotte : +3,3 %) reflète le dynamisme démographique de la Bretagne, dont la population a augmenté de 5,5 % durant la même période (contre 3,9 % au niveau national). Le service public doit ainsi satisfaire les besoins d'une population plus nombreuse. Du fait de la diversité des missions, le tout dans un contexte de transferts de compétences et de dématérialisation de l'administration, l'emploi dans les trois versants de la fonction publique a suivi des évolutions variables. Ainsi, de fortes progressions ont eu lieu dans les hôpitaux et dans les **établissements publics administratifs (EPA)** nationaux et locaux ► **figure 1**.

C'est dans la FPH que les effectifs ont, en proportion, le plus augmenté en dix ans (+10,2 %). La hausse de la population bretonne et son vieillissement ont accru les besoins des habitants dans le domaine de la santé et du social, puis la crise sanitaire a donné lieu à une accélération des recrutements. Le nombre de non-titulaires a cependant augmenté plus vite (+12,9 %) que celui des titulaires (+8,8 %). En 2020, le nombre de non-titulaires a augmenté de 9,8 % tandis que celui des titulaires a baissé de 0,6 %. Les hôpitaux emploient 89 % des effectifs de la FPH mais l'emploi progresse

un peu plus dans les établissements médico-sociaux (+13,1 % en dix ans). La FPH est plus présente, en proportion, dans le Morbihan, où elle représente 30 % des emplois publics contre 25 % dans l'ensemble de la région. Cela s'explique notamment par une forte présence d'établissements médico-sociaux, qui emploient 17,5 % des effectifs de la FPH dans ce département.

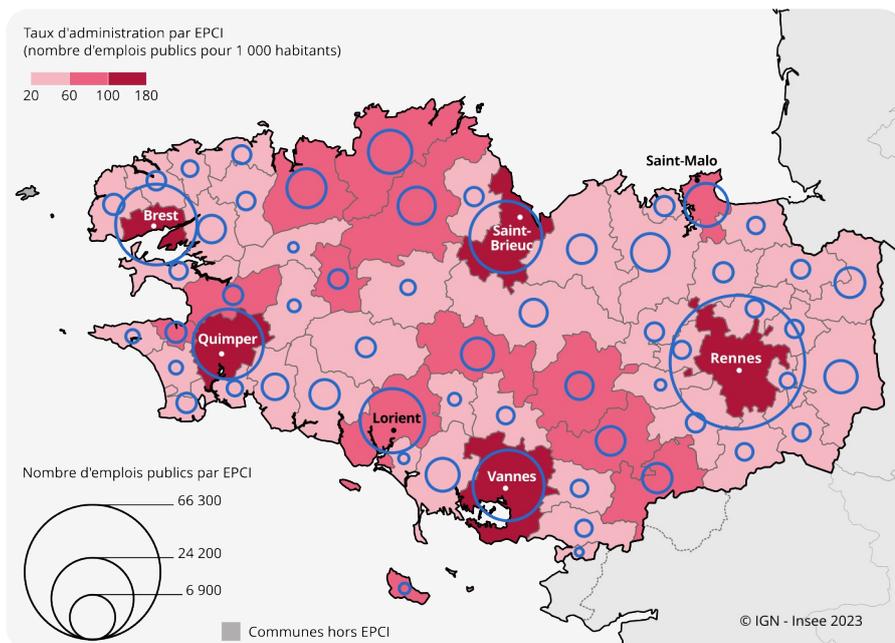
Les effectifs de la FPT ont augmenté de 9,7 % en dix ans. Après une forte augmentation entre 2010 et 2014, ils se sont stabilisés. La hausse n'est plus que de 0,1 % entre 2019 et 2020. Pour dix

► 1. Nombre d'emplois dans la fonction publique en Bretagne en 2020 et évolution entre 2010 et 2020

Versant de la fonction publique	2020		Évolution 2010-2020	
	Effectifs	Part (en %)	en volume	en %
Fonction publique d'État	105 600	39,4	1 800	1,7
Ministères	79 900	29,8	-1 900	-2,3
Établissements publics administratifs nationaux	25 700	9,6	3 700	17,0
Fonction publique hospitalière	66 800	24,9	6 200	10,2
Hôpitaux	59 600	22,2	5 350	9,8
Établissements médico-sociaux	7 200	2,7	850	13,1
Fonction publique territoriale	95 500	35,6	8 400	9,7
Collectivités territoriales	58 300	21,8	1 300	2,3
<i>dont communes</i>	40 100	15,0	700	1,9
Établissements publics administratifs locaux	37 200	13,9	7 100	23,6
<i>dont EPCI</i>	16 700	6,2	4 900	42,2
Ensemble de la fonction publique	267 900	100,0	16 400	6,5

Source : Insee, Siasp 2010 et 2020.

► 2. Nombre d'emplois dans la fonction publique et taux d'administration par EPCI breton en 2020



Note : pour les EPCI de Redon et de Guérande, les données ne portent que sur la partie bretonne.
Source : Insee, Siasp 2020.

agents de la FPT, six travaillent dans les collectivités territoriales, principalement des communes, et quatre dans des EPA. Cependant, depuis la promulgation de la loi NOTRe en 2015, l'emploi est particulièrement dynamique dans les structures intercommunales en raison des transferts de compétences opérés. Les effectifs des **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** ont ainsi augmenté de 42,2 % en dix ans. La FPT est par nature présente dans tous les territoires, y compris les espaces ruraux, ce qui n'est pas le cas des autres versants, dont les effectifs sont géographiquement plus concentrés. Elle est ainsi davantage présente dans le département le plus rural (les Côtes-d'Armor), où elle regroupe 45 % des agents publics contre 35 % en Bretagne.

Au contraire, les effectifs de la FPE ont peu évolué en dix ans (+1,7 %). Le nombre

de titulaires a même légèrement diminué (-1,0 %). Cette tendance s'est accentuée en 2020 et malgré une hausse des effectifs de la FPE de 460 agents en Bretagne (soit 0,4 %), on compte 380 titulaires en moins. Cette hausse récente des effectifs, plus faible qu'en France (+0,8 %), est diversement répartie selon les ministères et la nature de l'employeur. Elle est portée par les établissements publics administratifs (+3,1 %), qui représentent presque un quart des emplois, le plus souvent dans les universités.

Plus de la moitié des agents de la fonction publique d'État sont employés par l'Éducation nationale

Le ministère de l'Éducation nationale emploie plus de la moitié (52,4 %) des

agents de la FPE en Bretagne. Le ministère de l'Enseignement supérieur et la Recherche représente 12,2 % des effectifs de la FPE, celui des Armées (hors militaires) 8,6 %, celui de l'Intérieur 6,1 %, celui de l'Action et des Comptes publics 4,8 % et celui de la Transition écologique et solidaire 4,0 %.

L'État plus présent en Ille-et-Vilaine

Tandis que les effectifs de la FPE ont augmenté de 9,1 % entre 2010 et 2020 en Ille-et-Vilaine, ceux des autres départements bretons ont diminué de 3,0 % en moyenne. En lien avec le dynamisme démographique de l'Ille-et-Vilaine, plusieurs collèges et lycées ont été construits ces dernières années dans ce département. En outre, il est le siège de la préfecture de région et accueille de nombreux services déconcentrés. Il est également doté d'un pôle universitaire étoffé. Ainsi, le département concentre 42 % des emplois de la FPE en Bretagne alors qu'il ne pèse que pour 35 % de l'ensemble des emplois bretons. Plus généralement, les EPCI comprenant les préfectures de département ont un **taux d'administration** plus élevé que les EPCI à dominante périurbaine ou rurale

► figure 2.

Une fonction publique toujours plus féminisée

Le profil des agents est très dépendant de la nature des activités exercées ► figure 3. En 2020, les femmes occupent 67 % des emplois publics en Bretagne, une part en légère augmentation sur dix ans (64,8 % en 2010). En comparaison, elles ne représentent que 49 % des actifs en emploi. Elles sont particulièrement représentées dans la fonction publique hospitalière, où elles occupent 80 % des emplois ; elles sont très majoritaires parmi les aides-soignantes (89 %) et les infirmières (87 %). Leur poids est plus faible (62 %) dans la fonction publique d'État, mais avec de fortes disparités entre les ministères : elles occupent 78 % des emplois au ministère du Travail et 74 % dans celui de l'Éducation nationale, contre 26 % au ministère des Sports ou encore 33 % dans celui des Armées (hors militaires).

Deux agents sur trois sont titulaires

Deux agents publics sur trois sont titulaires, une part qui reste stable en dix ans. Des divergences persistent cependant entre les trois versants. Les titulaires représentent ainsi 75 % des agents de la FPT, 66 % de ceux de la FPH et de la FPE hors Éducation nationale, et seulement 53 % de ceux de l'Éducation nationale. Cette différence provient notamment de la place importante de l'enseignement privé en Bretagne. Ainsi, avec près de 250 000 jeunes Bretons scolarisés dans l'enseignement privé de la maternelle au lycée (soit près de quatre élèves sur dix), la Bretagne, tout comme les Pays de la Loire, fait figure d'exception en France. Les enseignants n'y ont pas le statut de fonctionnaire mais de celui de maître contractuel ou maître agréé, suivant le contrat de l'établissement dans lequel ils exercent. Ils sont près de 15 800 en Bretagne.

► 3. Caractéristiques des agents de la fonction publique selon le versant en 2020 en Bretagne

Caractéristiques	Fonction publique en Bretagne					Fonction publique en France de province
	FPE* : ministère de l'Éducation nationale	FPE* : hors ministère de l'Éducation nationale	FPH*	FPT*	Ensemble	
Titulaires	52,5	66,4	66,1	74,8	66,5	70,7
Catégorie A	80,0	39,9	38,6	13,1	38,4	37,8
Catégorie B	6,7	29,9	11,7	12,5	14,3	14,5
Catégorie C	13,3	30,2	49,7	74,4	47,3	47,7
Femmes	73,8	48,8	79,9	64,1	67,2	66,4
Moins de 30 ans	7,7	10,3	18,3	10,5	11,8	12,7
De 30 à 54 ans	71,9	64,1	66,4	66,1	67,0	65,8
55 ans ou plus	20,4	25,6	15,3	23,4	21,2	21,5

* [FPE] Fonction publique d'État ; [FPH] Fonction publique hospitalière ; [FPT] Fonction publique territoriale.
Source : Insee, Siasp 2020.

De fortes disparités de statut subsistent entre les ministères. Ainsi, au ministère du Travail, la quasi-totalité des effectifs régionaux travaillent pour Pôle Emploi, établissement public administratif, et relèvent du statut d'agent contractuel de droit public.

Les agents de **catégorie C** sont les plus nombreux, ils représentent 47 % des agents de la fonction publique, ceux de catégorie A 38 % et ceux de catégorie B 14 %. Dans la FPT en particulier, 74 % des agents relèvent de la catégorie C. Ils représentent aussi la moitié des agents de la FPH, alors qu'ils sont au contraire très minoritaires dans la FPE (21 % des agents). Dans ce versant, les agents de catégorie A sont majoritaires (61 %). Cette situation s'explique notamment par l'importante part des effectifs dans l'Éducation nationale, au sein de laquelle 80 % des agents sont de catégorie A. En dehors de l'Éducation nationale, les agents de catégorie A représentent 40 % des effectifs de la FPE, et seulement 10 % de ceux du ministère de l'Intérieur.

Des effectifs vieillissants

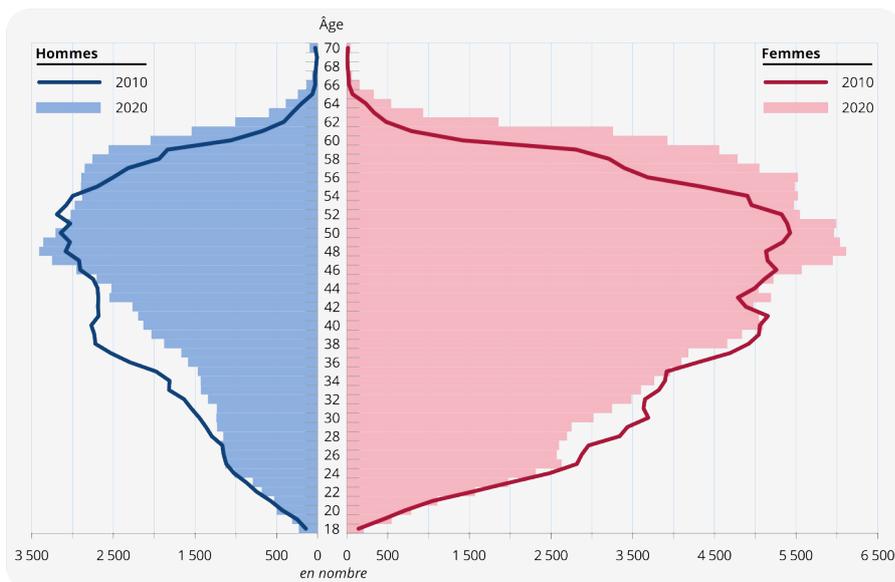
La fonction publique en Bretagne est confrontée au vieillissement de ses agents. Un agent sur deux a plus de 45,4 ans, contre 42,9 ans dix ans auparavant ► **figure 4**. Les agents publics sont plus âgés que la population active en emploi, pour laquelle l'âge médian est de 43,2 ans.

Les agents de la FPH sont plus jeunes (41,1 ans d'âge médian) que ceux des autres versants. Un renouvellement des effectifs plus important y est assuré de par son rôle de formation des professions de santé et les possibilités d'exercice de ces professions en libéral. Le vieillissement est plus accentué dans la FPT (46,2 ans) et dans la FPE (46,6 ans). Au sein de cette dernière, fin 2020, 23 % des agents sont âgés de 55 ans ou plus, alors qu'ils n'étaient que 15 % dans ce cas en 2010. De nombreux départs à la retraite sont donc à anticiper pour ces prochaines années. Ces prévisions concernent plus particulièrement certains ministères. Le ministère de l'Action et des Comptes publics compte ainsi plus de 41 % de ses agents qui sont âgés de 55 ans ou plus. À l'inverse, les effectifs du ministère de l'Intérieur sont plus jeunes : 18 % de ses agents ont moins de 30 ans, contre 9 % en moyenne dans les autres ministères.

Plus de recrutements que de départs en 2020

Le renouvellement des effectifs de la fonction publique dans la région s'opère par le recrutement de nouveaux agents ou par des mobilités géographiques d'agents déjà salariés de la fonction publique. Sur les 267 900 agents présents fin 2020, 239 300 occupaient déjà un poste dans la région un an auparavant ► **figure 5**. En 2020, les personnes entrant dans la fonction publique en Bretagne ont été plus nombreuses que celles qui l'ont quittée. Au cours de l'année 2020, on dénombre 28 700 agents entrants et 26 800 agents sortants. Le taux de rotation, moyenne des entrées et des sorties dans l'année rapportée aux effectifs en début d'année, s'établit à 10,4 % en Bretagne.

► 4. Répartition des agents de la fonction publique par sexe et âge en 2010 et en 2020 en Bretagne



Source : Insee, Siasp 2010 et 2020.

La grande majorité des entrants est constituée de nouveaux agents qui n'exerçaient pas un emploi public à titre principal un an auparavant. Ainsi, 25 000 personnes sont entrées dans la fonction publique en 2020. Ces nouveaux entrants représentent 9,3 % des agents en poste fin 2020. Ils sont jeunes (la moitié d'entre eux a moins de 31 ans) et débutent en bas de l'échelle au niveau des catégories hiérarchiques (58 % de catégorie C), le plus souvent en tant que non-titulaire (72 %). La FPT se renouvelle davantage (10,9 % de nouvelles recrues), de même que la FPH (10,0 %), par rapport à la FPE (7,5 %). Le ministère du Travail, celui de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (respectivement 12,5 % et 11,9 % de nouveaux agents) et dans une moindre mesure celui de l'Éducation nationale (6,9 % de nouveaux agents) ont bénéficié d'un recrutement conséquent. À l'inverse, le recrutement est plus faible au ministère de l'Action et des Comptes publics (1,1 %).

Plus d'arrivées que de départs par mutation

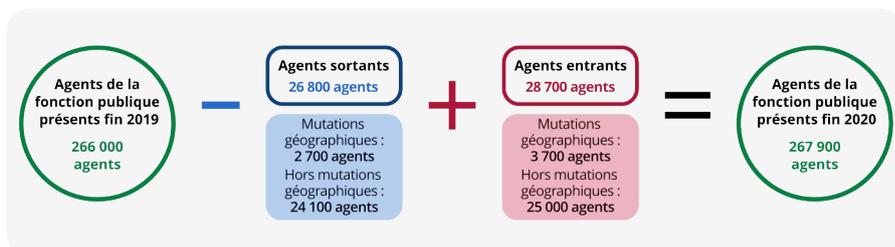
Les changements de poste (mutations) entre régions contribuent aussi à la hausse des effectifs bretons. En effet, comme pour l'ensemble de la population, les agents de la fonction publique sont

plus nombreux à venir exercer leur activité en Bretagne depuis une autre région qu'à en partir. Ainsi, près de 3 700 arrivées par mutation géographique ont été enregistrées en 2020 pour 2 700 départs. Les arrivées concernent en premier lieu la FPE (67 % des mutations interrégionales). Dans ce versant, 2,3 % des agents présents en Bretagne fin 2020 exerçaient dans une autre région fin 2019 (contre respectivement 0,6 % et 0,9 % pour le FPT et la FPH).

Les arrivants proviennent principalement d'Île-de-France (pour 35 % d'entre eux) et des Pays de la Loire (15 %). Ils sont plus jeunes (38 ans d'âge médian) que les agents en poste, contribuant à rajouter la pyramide des âges, majoritairement titulaires (68 %) et de catégorie A (52 %). Au sein de la FPE, les mutations géographiques vers la Bretagne représentent respectivement 11 % et 7 % des effectifs, que dans celui de l'Éducation nationale où seulement 1,3 % des agents en poste fin 2020 exerçaient dans une autre région un an auparavant.

Les mobilités géographiques sont beaucoup plus nombreuses à l'intérieur de la région Bretagne. En 2020, 14 200

► 5. Flux des agents de la fonction publique entre fin 2019 et fin 2020 en Bretagne



Source : Insee, Siasp 2019 et 2020.

agents ont changé de poste tout en restant dans la région. Ces mobilités ont conduit 9 600 agents (3,6 %) à changer de commune d'exercice. Elles concernent avant tout la FPE et plus particulièrement le ministère de l'Éducation nationale. Dans ce ministère, 7,7 % des agents ont changé de commune d'exercice tout en restant en Bretagne en 2020.

En revanche, la pratique des mobilités entre les différents versants de la fonction publique reste limitée : seulement 1 150 mouvements ont été enregistrés en Bretagne en 2020. La FPT est le seul versant à enregistrer plus de départs que d'arrivées par ce mécanisme. ●

Laurent Auzet, Muriel Cazenave (Insee)

► Encadré - Les déplacements domicile-travail des agents de la fonction publique

En Bretagne, 72,6 % des agents publics résident dans une commune différente de leur lieu de travail. Cette part de navetteurs est plus importante que dans l'ensemble de la population active en emploi (66,8 %). Les agents de la FPE sont, parmi les agents de la fonction publique, à la fois les plus nombreux à travailler en dehors de leur commune de résidence (76,4 %) et ceux qui, parmi les navetteurs, font les plus longs trajets (la moitié d'entre eux parcourent plus de 20 km). Les agents de la FPH et ceux de la FPT travaillent également en dehors de leur commune de résidence (respectivement 72,5 % et 68,4 %).

Les agents de catégorie B sont les plus nombreux à travailler en dehors de leur commune de résidence (76,8 %), les moins concernés étant les agents de catégorie C (69,7 %), en raison de leur forte présence dans la FPT. En effet, tandis que les emplois de la FPE sont concentrés dans les grandes villes (un tiers des emplois est concentré à Rennes et Brest), ceux de la FPT sont plus diffus sur le territoire. De leur côté, les agents de catégorie A sont 74,5 % à travailler en dehors de leur commune de résidence. Ils sont ceux qui effectuent les plus longs trajets (pour 6,7 % d'entre eux supérieurs à 100 km). La bonne accessibilité des lieux d'emploi de la FPE par les transports en commun permet aux cadres de la fonction publique (hors professeurs), tout comme aux professions intermédiaires de la fonction publique, d'utiliser quotidiennement ceux-ci (respectivement 13,0 et 11,5 % contre 4,3 % de l'ensemble des navetteurs bretons).

► Définitions

Un agent **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 titulaire, ni bénéficiaire de contrat aidé, ni relevant d'« autres catégories et statuts ». L'emploi des **agents d'« 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.

La **fonction publique d'État (FPE)** regroupe les administrations centrales, les services déconcentrés des ministères et les établissements publics administratifs (sauf le ministère des Armées). La **fonction publique territoriale (FPT)** comprend les collectivités locales et les établissements publics locaux (hors offices et agences soumis au droit commercial). La **fonction publique hospitalière (FPH)** rassemble les établissements publics de santé et les établissements médico-sociaux.

Un **établissement public à caractère administratif (EPA)** est en France une personne morale de droit public disposant d'une certaine autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général autre qu'industrielle et commerciale, précisément définie, sous le contrôle de l'État ou d'une collectivité territoriale. Les personnels des EPA sont essentiellement des agents publics ; ils peuvent être des agents titulaires (fonctionnaires relevant du statut général de la fonction publique) ou des agents non titulaires (contractuels) de droit public en CDD ou CDI, pouvant relever le cas échéant de statuts particuliers.

Les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».

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 **taux d'administration** sur un territoire est le nombre d'emplois (y compris les bénéficiaires de contrats aidés) dans la fonction publique pour 1 000 habitants.

► Source et champ

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.

Le **champ des salariés de la fonction publique** couvre ceux occupant des postes principaux non annexes présents 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. Le poste principal au 31 décembre d'un agent est le poste actif 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.

► Pour en savoir plus

- **Donzeau N. (Insee), Pons Y. (DGAFP)**, « En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique, notamment dans le versant hospitalier », *Insee Première* n° 1897, mars 2022.
- **DGAFP**, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Politiques et pratiques de ressources humaines », *Faits et chiffres*, édition 2022.
- **Baudequin I., Rouxel M. (Insee)**, « En Bretagne, deux tiers des agents publics exercent un métier présent dans au moins deux des trois fonctions publiques », *Insee Analyses Bretagne* n° 41, juin 2016.

Retrouvez les données en téléchargement sur www.insee.fr

Insee Bretagne
35, place du Colombier
CS 94439
35044 RENNES CEDEX

Directeur de la publication :
Eric Lesage

Rédactrice en chef :
Marion Julien-Levantisid

Bureau de presse :
02 99 29 34 90

Maquette :
Nathalie Noël

ISSN 2416-9013

© Insee 2023
www.insee.fr

[@InseeBretagne](https://twitter.com/InseeBretagne)

