### MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

### L'Observatoire de l'emploi public

Rapport annuel 2004-2005

Septembre 2005
La Documentation française

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1 <sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»
© La Documentation française - Paris, 2006 ISBN 2-11-006060-3

### Préface de Christian Jacob

Depuis sa création en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public a largement contribué à la connaissance de l'emploi public et à la mise en place de démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans les trois fonctions publiques.

Ce rapport permet de mesurer le chemin accompli.

Au-delà des acquis désormais consolidés sur le dénombrement des emplois publics et sur les méthodes permettant d'asseoir sans ambiguïté des analyses ou des comparaisons, des études sur la dynamique de l'emploi public qui, jusqu'à une date récente, n'étaient que peu développées, se sont multipliées. Ce rapport en présente plusieurs, riches d'enseignements pour le pilotage des fonctions publiques : qu'il s'agisse de celle relative à l'attractivité de la fonction publique dans la perspective du choc démographique, ou encore de celles concernant la localisation de l'emploi public ou la mobilité des agents de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, les développements sur les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans les trois fonctions publiques montrent que, du discours, on est passé à des réalisations concrètes. Le volume joint à ce rapport, qui présente les synthèses des plans ministériels de Gpeec, est là pour le démontrer : aujourd'hui, les ministères s'engagent résolument dans cette démarche stratégique. En effet, dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail, il apparaît tout à fait essentiel que l'État calibre bien ses recrutements, en nombre mais aussi en qualité. Il est tout aussi essentiel qu'il soit en mesure, dans un contexte budgétaire contraint, d'améliorer la performance de ses services pour faire partager les progrès ainsi réalisés entre les usagers qui utilisent ces services, les personnels qui en assurent le bon fonctionnement et les contribuables qui les financent.

Cette démarche mérite encore d'être consolidée.

Que ce soit dans la fonction publique de l'État ou dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les orientations retenues pour développer ces démarches sont nombreuses. L'amélioration des systèmes d'information constitue à ce titre un axe de travail essentiel. L'enjeu est de taille : mieux connaître pour mieux prévoir. Cela est indispensable pour que puisse se poursuivre sur des bases solides le débat sur l'emploi public et ses évolutions. L'Observatoire de l'emploi public y concourt pleinement.

Christian JACOB

Ministre de la Fonction publique

### Sommaire

	Préface de Christian Jacob	3
ú	Première partie Le rapport annuel	9
	Le rapport annuel	9
	Résumé	11
	Introduction	23
	CHAPITRE 1	
La tı	ransparence de l'emploi public à travers le tableau de synthèse	25
	Des concepts clarifiés	25 26
	Plusieurs évaluations de l'emploi public proposées	31
	CHAPITRE 2	
L'an	alyse de l'emploi public dans les trois fonctions publiques	39 39
	Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères	39
	et la fonction publique territoriale	48
	La forte féminisation de la fonction publique	53
	La qualification des emplois : des différences d'une fonction publique	
	à l'autre	59
	Chapitre 3	
D′aι	utres angles pour l'analyse de l'emploi public	65
	L'attractivité de la fonction publique en question face au choc démographique	65
	La mobilité dans la fonction publique territoriale : un enjeu pour la gestion	03
	des ressources humaines	72
	La localisation de l'emploi public : une première étude	76
	handicapés	80
lan	CHAPITRE 4 estion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	
_	s la fonction publique territoriale	85
auri	Le développement des « conférences régionales pour l'emploi territorial	00
	et la formation »	86
	Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale actualisé	94
	CHAPITRE 5	
_	estion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	
dan	s la fonction publique hospitalière	99
	Le nouveau répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière : un outil pour la gestion prévisionnelle	101
	La nécessaire prise en compte des réflexions plus globales sur l'offre	.01
	de soins	106

Chapitre 6	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	
dans la fonction publique de l'État	115
Les objectifs de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs	
et des compétences connus des ministères	115
Une gestion prévisionnelle qui s'appuie sur un ensemble d'informations	116
Traduire l'évolution des missions en emplois et en compétences :	
une étape essentielle de la démarche	128
Un indicateur pour suivre la mise en œuvre de la démarche de gestion	
prévisionnelle	140
Curping 7	
CHAPITRE 7	1 1 2
La démarche « métier » dans la fonction publique de l'État Pourquoi engager une démarche « métier » interministérielle	143
dans la fonction publique de l'État ?	143
Quels enseignements tirer des démarches « métier » déjà engagées ?	145
L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)	149
L'elaboration du repertoire interministerier des metiers de l'État (Kilvie)	149
Chapitre 8	
Les systèmes d'information des trois fonctions publiques	153
Le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources	
humaines : un axe de travail stratégique	154
L'amélioration du système d'information sur les trois fonctions publiques ;	
une orientation prioritaire pour améliorer la connaissance	. 160
·	
Du u	4.7
Bibliographie	167
Liste des sigles	171
Deuxième partie	
Les avis	179
Les organisations syndicales	
La Confédération française démocratique du travail – fonctions publiques	101
(CFDT – fonctions publiques)	181
La Confédération générale du travail – fonction publique	100
(CGT-fonction publique)	182
La Fédération générale des fonctionnaires – Force ouvrière (FGF-FO)	184
La Fédération syndicale unitaire (FSU)	185
L'Union nationale des syndicats autonomes des personnels des fonctions publiques (Unsa-Fonctionnaires)	186
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	
L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC) L'Interfon CFTC – Fonction publique de l'État, Fonction publique	187
territoriale, Fonction publique hospitalière	189
territoriale, Foriction publique nospitallele	107
Les associations	
L'Association des maires de France	191
Le Conseil national de la fonction publique territoriale	192
Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	194

### Annexes au rapport (cd-rom)

Annexe 1 : Le tableau de synthèse sur l'emploi public au 31 décembre des années 1998 à 2003	5
Annexe 2 : La diversité dans la fonction publique  Denis Fougère et Julien Pouget (Crest-Insee)	18
Annexe 3 : L'impact du choc démographique dans la fonction publique Audrey Baëhr (DGAFP)	25
Annexe 4 : La localisation de l'emploi public	49
Annexe 5 : La mobilité professionnelle dans les collectivités territoriales : une première évaluation	61
Annexe 6 : Des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés : un débat sur l'emploi public clarifié	87
Annexe 7 : Pour des infocentres départementaux	103
Annexe 8 : Séries longues	119

Le texte complet des annexes se trouve sur le cd-rom joint à ce rapport.

Les plans Gpeec des ministères sont disponibles sur le site de la fonction publique à l'adresse : www.fonction-publique.gouv.fr

à la rubrique : Les trois fonctions publiques/Observatoire de l'emploi public

#### Ont contribué à la rédaction de ce rapport :

sous la direction de Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public :

Nadia Amellah-Chikh, Audrey Baëhr, Annie Brenot-Ouldali, Élise Clément, Philippe Clergeot, Françoise Dussert, Nicole Hernandez, Karine Jean, Olivier Lavergne, Véronique Marchal, Marie Rey.

Élisabeth Dupont-Duverger et Patricia Vandooren en ont assuré le secrétariat.

# Première partie

Le rapport annuel

### Résumé

Depuis sa création, en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public a établi des méthodes et des outils pour assurer la transparence sur l'emploi public, développer les analyses sur ce thème et favoriser les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans les trois fonctions publiques.

### Assurer la transparence sur l'emploi public

### 5,2 millions d'agents dans la fonction publique au 31 décembre 2003

L'élaboration, avec l'Insee, d'un tableau de synthèse situant l'emploi public dans l'emploi salarié a permis d'apurer le débat polémique sur les effectifs des fonctions publiques.

Selon le concept d'emploi public retenu, les effectifs de la fonction publique varient :

- selon *l'approche juridique retenue par l'Observatoire*, on considère comme relevant de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme à caractère administratif recrutant des agents de droit public. Dans ce cadre, les effectifs de la fonction publique s'élevaient à *5,2 millions d'agents au 31 décembre 2003, ou 5,0 millions hors emplois aidés et militaires volontaires*:
- selon *l'approche économique retenue par les comptables nationaux*, on considère comme relevant de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme financé majoritairement par prélèvements obligatoires. Leur nombre était à la même date de *5,95 millions d'agents*.

Notons que, dans ces deux cas, les contours de l'emploi public diffèrent sensiblement de celui généralement retenu par une majorité de nos concitoyens qui assimile la fonction publique à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public. Trois exemples permettent d'appréhender cette question : celui des agents des maisons de retraite publiques, celui des agents de la sécurité sociale, ou encore celui des agents de la SNCF (cf. encadré).

Lorsqu'on parle de « fonctionnaires » on cite souvent le cas des agents de la sécurité sociale, celui des personnels des maisons de retraite publiques ou celui de la SNCF.

Pourtant, seuls les agents des maisons de retraite publiques appartiennent au champ juridique retenu par l'OEP. Ils sont les seuls à relever du statut de la fonction publique. Intégrés au décompte de l'emploi public au sens juridique, ils sont en revanche exclus du champ économique des administrations publiques. Bien que de statut public, les maisons de retraite sont financées majoritairement par l'usager.

A contrario, les agents de la sécurité sociale sont exclus du décompte de l'emploi public, au sens juridique, puisque leur contrat de travail est un contrat de droit privé. Par contre, ils sont comptabilisés dans l'emploi public au sens économique puisque la sécurité sociale est financée majoritairement par prélèvements obligatoires.

C'est en fait pour l'agent de la SNCF que la notion de « service public » s'éloigne le plus des notions juridique et économique : agent « à statut » d'une grande entreprise publique financée principalement par l'usager, il est exclu du décompte de l'emploi public du point de vue juridique comme du point de vue économique.

Le tableau de synthèse établi avec l'Insee permet de classer ces différentes catégories d'agents et de clarifier ainsi le débat sur l'emploi public.

#### La part prépondérante de l'État dans l'emploi public se réduit

Parmi les 5,0 millions d'agents (hors emplois aidés et militaires volontaires) travaillant dans la fonction publique selon le concept retenu par l'Observatoire, 2,543 millions dépendent de la fonction publique de l'État, 1,523 million de la fonction publique territoriale et 966 000 de

la fonction publique hospitalière. Toujours premier employeur public, l'État voit toutefois sa part diminuer : de 54 % en 1992, elle n'est plus que de 51 % en 2003. Depuis 1992, les effectifs de l'État ont en effet augmenté de 9 %, moins que ceux des fonctions publiques territoriale (27 %) et hospitalière (15 %), et moins aussi que l'emploi total (11,4 %).

Tableau 1 : L'emploi dans la fonction publique de l'État, territoriale, hospitalière au 31 décembre 2003, métropole, Dom-Tom et étranger (en milliers)

	France métropolitaine et Dom			France entière				
	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires <sup>1</sup>	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires <sup>1</sup>	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires
FPE	2 487	23	71	2 581	2 543	23	71	2 637
Ministères	2 269	23	13	2 305	2 313	23	13	2 349
EPA	218		58	276	230		58	288
FPT	1 523		109	1 632	1 523		109	1 632
Colter	1 163		86	1 249	1 163		87	1 250
EPA	360		23	383	360		23	383
FPH	966		28	994	966		29	995
Ensemble 3FP	4 976	23	208	5 207	5 032	23	209	5 264

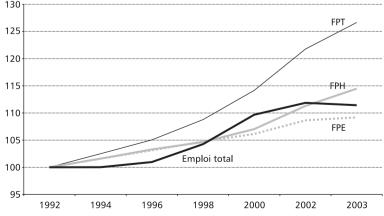
<sup>1.</sup> Des contrats de volontaires militaires ont été mis en place depuis 1999 au ministère de la Défense et à celui de l'Outre-mer. DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Sources: Insee, Drees, DHOS.

### La croissance de l'emploi public repose en fait sur celle de la fonction publique territoriale

Cette tendance de long terme, amorcée dès les années soixante, se prolonge sur l'ensemble de la décennie. La forte augmentation de la population urbaine et celle de l'offre de services communaux qui en a découlé ont conduit au fort développement des effectifs communaux. La décentralisation et le transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités territoriales deviennent aussi un facteur de plus en plus important de la croissance de l'emploi territorial.

Graphique 1 : Évolution des trois fonctions publiques et de l'emploi entre 1992 et 2003



Champ: hors emplois aidés, hors volontaires militaires.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

### Depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent

Confirmant les tendances de long terme, c'est la fonction publique territoriale qui a créé le plus d'emplois en 2003. Au total, 60% des 98000 emplois publics créés en 2003 l'ont été dans la fonction publique territoriale. Avec une croissance de +4% sur l'année (hors emplois aidés), la fonction publique territoriale a ainsi connu la plus forte progression des trois fonctions publiques. Comparativement, les effectifs de la fonction publique de l'État se sont accrus de +0,5% et ceux de la fonction publique hospitalière de +2,9%.

Entre 1992 et 2002, la croissance de la fonction publique de l'État avait été plus élevée (+0,8 % en moyenne annuelle). L'année 2003 marque en fait un tournant.

Pour la première fois, en effet, les effectifs des ministères ont diminué (-0,2 %) ; ils avaient crû de +0,6 % en moyenne annuelle entre 1992 et 2002. Cette évolution est toutefois en grande partie liée à la création, en 2003, dans le cadre d'un nouveau dispositif d'aide à l'emploi, de 16 100 postes d'assistants d'éducation affectés aux budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE). Ces assistants d'éducation, payés sur le budget des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), sont appelés à remplacer progressivement à la fois les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) et les adjoints d'éducation du programme « nouveaux emplois – nouveaux services » (emplois jeunes). L'instauration de ce dispositif modifie la répartition des effectifs entre l'État et les établissements publics : les maîtres d'internat et les surveillants d'externat figurent au tableau des effectifs de l'État alors que les assistants d'éducation et les adjoints d'éducation sont gérés par les établissements d'enseignement et figurent donc aux effectifs des EPA. Hors MISE, le ralentissement de la croissance des effectifs des ministères est de ce fait moins marqué, celle-ci s'est élevée à +0,4 % entre 2002 et 2003, alors qu'elle était de +0,6 % entre 1992 et 2002.

A contrario, on constate une forte progression des effectifs des établissements publics administratifs de l'État (+8,2 %) entre 2002 et 2003.

L'analyse des évolutions 2003/2002 (hors emplois aidés) des effectifs de la fonction publique de l'État ne rend cependant qu'imparfaitement compte de l'impact de ce nouveau dispositif d'aide à l'emploi créant les assistants d'éducation. La croissance des effectifs (hors emplois aidés) des établissements publics locaux d'enseignement est surévaluée puisqu'elle n'intègre pas la baisse des emplois jeunes. En tenant compte de la baisse des emplois aidés de -28 %, dont -29 % dans les établissements publics locaux d'enseignement, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État diminuent de -1,8 %. On peut noter d'ailleurs que, hors impact de ce nouveau dispositif créant les assistants d'éducation, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État (hors EPLE et emplois aidés) ont même baissé de -0,6 %, alors qu'ils avaient crû de +4,0 % entre 1992 et 2002.

Au total, les effectifs de la fonction publique de l'État ont baissé de -0,4 % y compris emplois aidés entre 2002 et 2003.

La baisse des emplois jeunes n'est pas propre à la fonction publique de l'État : les évolutions des effectifs des deux autres fonctions publiques sont, elles aussi, moins fortes lorsqu'on intègre les emplois aidés, avec pour la fonction publique territoriale +1,6 % d'augmentation contre +4 % hors emplois aidés et +2,1 % pour la fonction publique hospitalière contre +2,9 % sans ces emplois aidés.

En 2004, les premières évaluations montrent que la tendance à la baisse des effectifs de l'État se prolonge à la fois du fait de la mise en place progressive du dispositif d'aide à l'emploi créant les « assistants d'éducation » en substitution des maîtres d'internat et surveillants d'externat et des emplois jeunes et des baisses ou moindres progressions des effectifs enregistrées dans la plupart des ministères. Hors MISE et emplois aidés, les effectifs des ministères sont stables entre 2003 et 2004. Par comparaison, ils avaient crû de +0.6 % en moyenne annuelle entre 1992-2002 et de +0.4 % entre 2002 et 2003.

Tableau 2 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 2002 et 2004

	Évolution 1992-2002 en moyenne annuelle	Évolution 2002-2003			Évo	olution 2003-200	04
	Total hors emplois aidés	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total
FPE <sup>1</sup>	0,8 %	0,5 %	-25,1 %	-0,4 %	nc	nc	nc
Ministères	0,6 %	-0,2 %	-8,9 %	-0,3 %	-0,6 %	-14,0 %	-0,6 %
total hors MISE	0,6 %	0,4 %	-8,9 %	0,3 %	0,0 %	-14,0 %	-0,1 %
MISE	0,9 %	-25,1 %	-	-25,1 %	-32,1 %	-	-32,1 %
EPA	3,8 %	8,2 %	-27,9 %	-1,8 %	nc	nc	nc
total hors EPLE	4,0 %	-0,6 %	-18,9 %	-1,5 %	nc	nc	nc
EPLE	1,8 %	110,2 %	-29,2 %	-2,5 %	nc	nc	nc
FPT	2,0 %	4,0 %	-23,4 %	1,6 %	3,5 %	-24,3 %	1,6 %
Collectivités territoriales	1,5 %	2,4 %	-24,4 %	0,0 %	2,2 %	-25,5 %	0,3 %
EPA locaux	4,1 %	9,6 %	-19,8 %	7,2 %	7,7 %	-19,6 %	6,0 %
FPH <sup>2</sup>	1,1 %	2,9 %	-18,6 %	2,1 %	nc	nc	nc
Ensemble	1,2 %	2,0 %	-23,4 %	0,7 %	nc	nc	nc

Sources: Insee, Drees, DHOS.

### Développer les analyses sur l'emploi public

### Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères et dans la fonction publique territoriale

Parmi les 5,032 millions d'agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés et militaires volontaires), 768 000 sont non-titulaires. Cette catégorie d'agents représente 13 % environ de l'emploi dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière, et 20 % dans la fonction publique territoriale.

Entre 1992 et 2003, l'emploi des non-titulaires a progressé un peu plus vite que l'emploi public (de +17 % contre +15 % pour l'emploi public), mais avec des différences marquées entre fonctions publiques.

Tableau 3 : Non-titulaires des trois fonctions publiques au 31 décembre 2003 et évolution entre 1992 et 2003

	2003			Évolution	1992-2003
	Non-titulaires	Effectifs totaux	% non-titulaires	Évolution des effectifs totaux	Évolution des non-titulaires
Ministères	184 401	2 313 430	8,0	6,0	-16,2
EPA nationaux	144 061	229 921	62,7	56,7	85,9
Total fonction publique de l'État	328 462	2 543 351	12,9	9,2	10,4
Communes, départements et régions	217 991	1 162 490	18,8	18,3	3,7
EPA locaux	91 328	359 653	25,4	63,9	36,7
Total fonction publique territoriale	309 319	1 522 143	20,3	26,7	11,7
Fonction publique hospitalière <sup>1</sup>	130 135	966 340	13,5	14,5	95,1
Total fonction publique	767 916	5 031 834	15,3	15,0	16,6

<sup>1.</sup> L'évolution des effectifs de la FPH est calculée hors non-titulaires sur crédits de remplacement non disponibles en 1992.

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source: Insee, Drees, DHOS.

Hors volontaires militaires, données EPA non disponibles en 2004.
 Hors non-titulaires sur crédits de remplacement entre 1992-2003 et y compris non-titulaires sur crédits de remplacement entre 2002-2003, données non disponibles sur 2004.

### En dix ans, en effet, la proportion de non-titulaires a baissé dans les ministères et dans la fonction publique territoriale

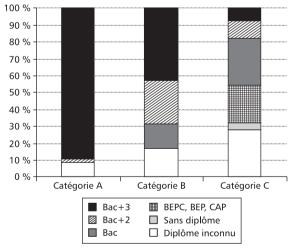
Dans les ministères, le nombre de non-titulaires baisse en volume et en proportion depuis une dizaine d'années. Il passe de 220 000 fin 1992 (10 % des effectifs) à 184 000 fin 2003 (8 %), notamment sous l'effet des plans de titularisation. Entre 2002 et 2003, le nombre de non-titulaires des ministères est passé de 198 800 à 184 400, soit une baisse de 7,2 %. Outre l'application des dispositifs d'intégration, tels que celui de la loi dite « Sapin » du 3 août 2001, cette baisse est liée pour une grande part, au nouveau dispositif créant les « assistants d'éducation », car il modifie la répartition des non-titulaires entre ministères et établissements publics. Dans les EPA nationaux, en revanche, qui représentent 9 % de l'emploi de la fonction publique de l'État en 2003, le nombre de non-titulaires est en forte augmentation entre 1992 et 2003. On compte 66 000 non-titulaires de plus (44 000 en équivalents temps plein).

Depuis 1992, alors que les effectifs de la fonction publique territoriale ont progressé de 27 %, ceux des non-titulaires n'ont augmenté que de 12 %. La mise en place progressive des cadres d'emploi, à partir de 1988, a en effet conduit à intégrer une partie des non-titulaires dans l'emploi statutaire et à limiter le recours à ce type de personnel.

On note cependant dans l'hospitalière une progression des non-titulaires supérieure à celle des effectifs totaux.

### Une fonction publique aujourd'hui attractive, mais des tensions futures sur le marché du travail pourraient modifier la donne

En 2003, 55 000 personnes ont rejoint la fonction publique de l'État après avoir réussi un concours externe. Les lauréats à ces concours sont surqualifiés : plus de sept lauréats sur dix, pour lesquels on connaît le niveau de diplôme, possèdent au moins une licence. Il est vrai que 60 % des recrutements s'effectuent en catégorie A. Mais force est de constater que, hors Éducation nationale, le nombre de candidats reçus, ayant une licence et plus, est supérieur en catégorie B et C qu'en catégorie A (2 940 contre 2 230).



Graphique 2 : Les niveaux de diplôme aux concours externes en 2003

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Source : enquête auprès des directions de personnel.

Comment expliquer cette attractivité actuelle de la fonction publique de l'État?

Une étude de l'Insee sur la période 1980-2000 l'explique à la fois par le niveau relatif des salaires et par une situation économique peu porteuse. De ce fait, cette attractivité est cyclique : le

nombre de candidatures est significativement influencé par le taux de chômage des jeunes de moins de 29 ans, quel que soit le niveau du concours. On peut dès lors s'interroger sur la permanence de l'attractivité de la fonction publique dans un contexte de départs massifs à la retraite et de besoins croissants en personnels qualifiés, tant dans le public que dans le privé.

Tableau 4 : Structure par niveau de diplôme des salariés âgés de 18 à 35 ans

	Public		Privé	
	1982	2002	1982	2002
< bac (CAP, BEP, brevet ou aucun diplôme)	54 %	31 %	81 %	48 %
Bac à bac + 2	34 %	39 %	15 %	39 %
≥ bac + 3	12 %	30 %	4 %	13 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source: Insee, enquêtes sur l'emploi

Selon les derniers travaux de prospective emploi/formation à l'horizon 2015 du ministère de l'Éducation nationale (hypothèse de croissance annuelle moyenne de 2 % et intégrant l'effet de la réforme des retraites), le nombre de jeunes sortant du système éducatif avec un diplôme de niveau supérieur ou égal à bac + 2 serait en fait insuffisant pour satisfaire les besoins de l'économie, dans presque tous les scénarios (arbitrage plus ou moins favorable au recrutement de jeunes, mobilité professionnelle plus ou moins importante).

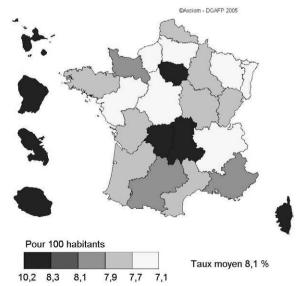
Une telle situation constitue un réel défi pour la fonction publique (et notamment la FPE, qui recrute déjà aujourd'hui près de 30 % des jeunes sortants du système éducatif avec une licence au moins), à la fois :

- en tant qu'employeur, pour que les viviers de compétences soient au rendez-vous de ses besoins ;
- en tant que garant de l'intérêt général, pour que la satisfaction de ses besoins n'assèche pas le marché du travail, notamment le marché des cadres.

Ce défi est d'autant plus fort qu'il s'inscrit dans un contexte d'évolution démographique différenciée selon les régions.

### Un emploi public inégalement réparti sur le territoire national

Carte 1 : Taux d'administration des trois fonctions publiques



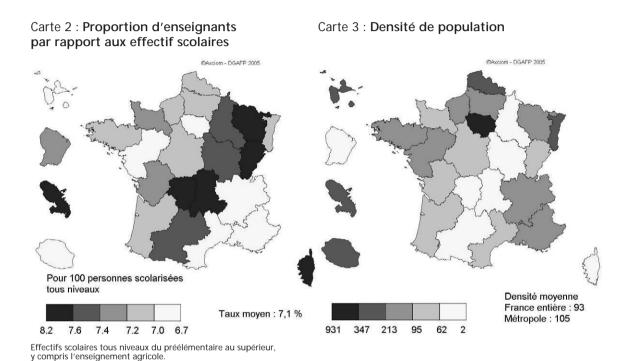
Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires

Si, en effet, le défi démographique impose la vigilance sur le nombre comme sur la qualité des recrutements, une autre nécessité constitue un enjeu majeur pour les pouvoirs publics : celle d'assurer un égal accès aux services publics sur l'ensemble du territoire.

Au 31 décembre 2002, la France (métropole et Dom) comptait 86 agents publics civils et militaires pour 1 000 habitants. Hors militaires, le taux d'administration des personnels civils s'élevait à 81 ‰. Il se décomposait en 39 agents publics civils dans la fonction publique de l'État, 26 dans la fonction publique territoriale et 16 dans la fonction publique hospitalière pour 1 000 habitants. Le taux d'administration des trois fonctions publiques atteint son maximum en Île-de-France, avec 96 ‰, et son minimum dans les Pays de la Loire, avec 70 ‰.

#### Les écarts de densité démographique

Première explication du phénomène : la démographie. Hormis la région capitale, qui concentre des fonctions de conception en administration centrale, ce sont les régions les moins denses qui ont le nombre d'agents publics par habitant le plus important. C'est notamment le cas de la Corse, mais aussi du Limousin et de l'Auvergne, où les économies d'échelle ne sont guère possibles. En effet, le maillage de l'ensemble du territoire en structures administratives nécessaires à l'égalité de traitement des citoyens se traduit par un volume d'emplois publics minimum. Cela est particulièrement net pour l'enseignement.



#### Dynamique de la population et spécificités régionales

Au-delà de la démographie, d'autres facteurs, comme la dynamique de la population et les spécificités régionales, se combinent pour expliquer les écarts de taux d'administration :

- tout d'abord, on note une certaine inertie de l'emploi public à la dynamique de la population : il ne suit qu'avec retard la croissance démographique. Par exemple, dans les Pays de la Loire, en Alsace et en Rhône-Alpes, régions les moins administrées, la population s'accroît plus fortement qu'ailleurs en raison de migrations internes et d'un solde naturel élevé ;
- ensuite, on note des spécificités régionales, comme dans le sud du pays, caractérisé par une plus forte présence de la fonction publique territoriale avec, à l'inverse un taux d'administration plus faible de la fonction publique hospitalière.

### Au final, l'emploi public occupe une place plus importante dans les régions touchées par le chômage

Notons par ailleurs que bien d'autres thèmes, outre ceux que nous avons mis en exergue, sont analysés dans le rapport complet : la parité hommes-femmes, les mobilités dans la fonction publique territoriale, l'insertion des personnels handicapés, etc.

### Favoriser les démarches de Gpeec

Ce contexte rend de plus en plus nécessaire le développement des démarches de gestion prévisionnelle. De nombreux travaux ont été menés depuis dix ans, mais cet aspect prend beaucoup d'importance depuis trois ans...

### Deux initiatives dans la fonction publique territoriale

### Les conférences régionales : vers une coopération active des différents acteurs

Organisée en Alsace-Lorraine en juin 2003, la première conférence régionale a regroupé dans une action commune le CNFPT, l'ensemble des centres de gestion de la région et les grandes collectivités non affiliées. Cette initiative constitue un tournant pour la Gpeec dans la fonction publique territoriale en posant les fondations d'une coopération régionale active entre les différents acteurs. En juillet 2005, dix régions et une interrégion avaient déjà organisé une conférence régionale de ce type <sup>1</sup> et d'autres sont prévues à plus ou moins brève échéance <sup>2</sup>.

Même si ces conférences sont diverses dans leur organisation et leurs thèmes traités, toutes montrent l'intérêt de ces structures régionales coopératives pour asseoir un diagnostic partagé et tracer des orientations permettant aux collectivités d'améliorer la gestion de leurs ressources humaines.

#### Un répertoire des métiers actualisé

Lancée en 2000, l'actualisation du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (qui comprend 253 métiers) a été présentée officiellement par le CNFPT en avril 2005 (accessible sur www.cnfpt.fr).

Ce travail, qui a associé l'ensemble des acteurs de la fonction publique territoriale, montre les évolutions à l'œuvre dans la fonction publique territoriale depuis 1993 :

- renforcement ou émergence de certaines fonctions transversales (accueil, contrôle d'ingénierie de projets et de pilotage global des politiques publiques, commercial, animation des territoires, prospective);
- transformation de certains métiers techniques (métiers des TIC et des systèmes d'information); apparition de nouveaux métiers (opérateur de vidéosurveillance, responsable métrologie, agent de déchetterie, technicien de service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration).

Il met aussi en évidence l'élévation des niveaux d'exercice des activités et de responsabilité des agents territoriaux.

### Dans la fonction publique hospitalière, les travaux engagés en 2003 sur la démographie et les métiers se sont poursuivis

#### Une analyse détaillée des évolutions démographiques

En 2003, l'examen des évolutions démographiques des effectifs de la fonction publique hospitalière avait notamment permis d'apprécier l'ampleur du défi démographique auquel devrait être confrontée la FPH à l'horizon 2015. Ces travaux s'inscrivaient dans une démarche plus globale d'analyse des évolutions démographiques du secteur de la santé.

<sup>1.</sup> Alsace-Lorraine, Bourgogne (seule région à avoir organisé deux conférences), Bretagne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Poitou-Charentes et Picardie.

<sup>2.</sup> Des conférences régionales sont programmées (3° conférence en Bourgogne, 2° en Alsace-Lorraine...) ou envisagées à moyen terme : Pays de la Loire, Île-de-France, Aquitaine (projet interrégional).

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), dans le cadre des travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH), centre ses analyses sur les évolutions démographiques de la fonction publique hospitalière au sens strict (hors médecins), mais prend aussi en compte dans ses analyses globales l'ensemble des besoins de l'hôpital public ainsi que de ceux des secteurs privé et libéral.

La fonction publique hospitalière est à ce titre directement concernée par les travaux récents de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS) sur la situation et à l'évolution des effectifs des professions de santé d'une part, l'évolution des métiers et de leurs conditions d'exercice d'autre part.

Pour l'ONDPS, les résultats obtenus sur la démographie « infirmiers » doivent en effet être nuancés du fait de l'évolution des conditions d'exercice mais aussi de celle des métiers, des comportements des professionnels, ou encore du nombre de médecins.

### Le répertoire des métiers hospitaliers finalisé

En 2004, l'ONEMFPH a achevé le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière.

Composé de cinq domaines fonctionnels, de 22 familles de métiers, de 64 sous-familles de métiers et de 183 fiches métiers, ce répertoire, destiné à tous les professionnels de santé, a pour double objectif de contribuer à la gestion collective (quantifier les besoins en effectifs par métier, repérer des besoins de formation ou des métiers et secteurs critiques, communiquer en interne comme en externe sur les métiers de la FPH...), et de favoriser la gestion individuelle (préparer un bilan de compétences, définir des parcours de mobilité...).

## Pour la fonction publique de l'État, la démarche de Gpeec constitue depuis 2002 l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme

Par les circulaires du Premier ministre (2 décembre 2002) relative à la réforme de l'État et celle du ministre chargé de la fonction publique (16 décembre 2002), relative à la gestion prévisionnelle, le Gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion à la démarche de Gpeec initiée dès le début des années quatre-vingt-dix et en faire l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme.

Trois objectifs étaient assignés à cette politique :

- mieux préparer les recrutements de l'État et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
- permettre à l'État de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
- nourrir le dialogue social en ouvrant, dans un cadre et à un rythme qu'il appartient à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

À cette fin, les ministères avaient été appelés à transmettre au ministre chargé de la fonction publique un dossier comprenant : une photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années ; une évaluation de l'évolution de la situation des agents en fonction ; une évaluation des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme ; la définition de la politique de gestion des ressources humaines correspondant à ces évolutions.

De premières analyses avaient été présentées dans le rapport de l'OEP de 2003.

Cet exercice a été renouvelé en 2004. Une circulaire de la DGAFP du 9 juin 2004 rappelait l'aspect stratégique de ce dossier : « Au-delà de son caractère technique, le dossier demandé comporte une dimension stratégique puisque chaque ministère doit se livrer à la fois à un exercice critique d'examen de ses missions et à une analyse détaillée de l'impact, tant en emplois budgétaires qu'en

profils de compétence souhaitée des modifications envisagées. Plusieurs scénarios d'ajustement en termes de gestion des ressources humaines peuvent être proposés. Dans le cadre de cet exercice, les ministères sont ainsi invités à formuler de premières orientations en termes de politique de GRH permettant d'accompagner les évolutions susceptibles d'intervenir. Celles-ci peuvent concerner les politiques de recrutement (diversification du recrutement notamment), de formation, de gestion des corps (fusion de corps, repyramidage...) et d'organisation de la gestion ».

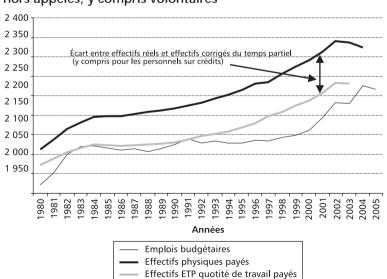
La synthèse des plans ministériels de Gpeec au 15 juillet 2005 (accessible sur le site de la fonction publique) montre les avancées réalisées tant pour l'analyse des situations présentes que pour les perspectives d'avenir. Tous les ministères ne sont pas au même stade d'avancement. Tous peuvent présenter une photographie de leurs personnels précisant les causes des écarts entre leurs emplois budgétaires et les effectifs réels, mais certains n'ont pu développer encore intégralement la Gpeec en proposant des stratégies de GRH adaptées aux évolutions prévisibles de leur structure d'emplois.

### Les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels précisés

Le travail engagé avec les ministères depuis 2001 (pour rendre compte de l'autorisation parlementaire et répondre à l'injonction de la Cour des comptes qui demandait depuis plusieurs années la lumière sur cette question <sup>1</sup>) permet aujourd'hui d'expliquer mais surtout de quantifier les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés.

Le tableau relatif au passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31 décembre 2003 explique l'écart de 158 258 unités entre les emplois budgétaires (2 180 240) et les effectifs réels payés (hors emplois aidés et personnes en congé de longue durée) déclarés par les ministères (2 336 498). Cet écart tient aux vacances d'emplois (24 517), à l'impact du temps partiel (71 825), et à la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits (106 641).

Cependant, ce n'est pas tant l'écart en lui-même que son évolution qui était source de débat. Alors que le nombre des emplois budgétaires était relativement stable durant les années 1990-2000, les effectifs réels payés continuaient en effet à croître.



Graphique 3 : Évolution des emplois et des effectifs (en milliers) – hors emplois aidés, hors appelés, y compris volontaires

<sup>1.</sup> Rapport particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'État (janvier 2000).

Depuis cette date, toutefois, l'écart se réduit sous l'effet des plans de titularisation et des mesures de consolidation en emplois budgétaires de personnels payés sur crédits.

La mise en place de la Lolf, en 2006, permettra le rapprochement des deux notions puisque tous les agents publics devront impérativement être comptabilisés dans les plafonds d'emplois ministériels pour leur quotité de temps travaillé.

### Des plans de Gpeec ministériels plus ou moins aboutis

Dans le cadre de leur plan Gpeec, certains ministères ont commencé à redéfinir leurs missions : les Transports, l'Équipement, le Tourisme et la Mer.

D'autres, après avoir réfléchi à leurs missions, engagent l'analyse prospective des besoins en compétences : Affaires étrangères, Économie.

Enfin, certains ministères ont chiffré l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires : Défense, Éducation nationale, Intérieur (secteur police nationale et secteur préfecture), Jeunesse et Sports et Justice, en articulant pour certains des objectifs pluriannuels d'évolution des emplois en volume et en valeur (niveaux de qualification attendus, etc.).

### Un système d'information rénové et complété

Afin de consolider les démarches entreprises, il faut rénover les systèmes d'information sur les ressources humaines des trois fonctions publiques. Trois axes de travail sont en cours :

- la refonte des SIRH ministériels sur la base des référentiels « fonction publique » (consultables sur vit@min, sur l'espace public du projet A86 SIRH à l'adresse : http://vitamin2.adae.gouv.fr) et la mise en place d'un infocentre à la DGAFP;
- l'harmonisation des nomenclatures trois fonctions publiques dans le cadre d'une restructuration du système d'information sur les trois fonctions publiques autour de la DADS-U (déclaration annuelle de données sociales unifiée);
- la constitution d'un répertoire interministériel des métiers de l'État.

### Qu'est ce qu'un infocentre-RH?

Un infocentre est un système décisionnel constitué :

- de référentiels communs (concepts, données et nomenclatures associées) ;
- d'un entrepôt de données validées et conformes aux référentiels communs, alimenté régulièrement à partir des données contenues dans les SIRH ou, plus largement, à partir de diverses sources statistiques (DADS-U par exemple, ou encore « bilans sociaux » de la FPT et de la FPH);
- d'outils d'analyse et de simulation permettant d'établir des tableaux de bord et d'estimer, par exemple, les départs prévisibles à la retraite ou encore d'évaluer l'impact financier du repyramidage d'un corps, d'une modification des règles de promotion...

### Introduction

Depuis sa création, en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public a établi des méthodes et des outils pour assurer la transparence sur l'emploi public, développer les analyses sur ce thème et favoriser les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans les trois fonctions publiques.

L'élaboration, avec l'Insee, d'un tableau de synthèse situant l'emploi public dans l'emploi salarié a permis d'apurer le débat polémique sur les effectifs des fonctions publiques. En fonction de la question posée (impact des règles de gestion des agents publics, maîtrise des prélèvements obligatoires) on retiendra l'une ou l'autre des évaluations proposées. La clarification du passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés, à une date donnée, a aussi constitué un axe de travail important. Depuis 2003, l'Observatoire identifie les raisons des écarts entre les deux concepts et les quantifie. La mise en œuvre de la Lolf, en 2006, supprimera certaines causes de ces écarts (personnels rémunérés sur crédits et non sur emplois budgétaires, possibilité de gages et de surnombres en gestion, etc.). La transparence sur l'emploi public en sera confortée. La notion d'emplois budgétaires, éloignée des effectifs réels, sera en fait abandonnée au profit d'un décompte des agents rémunérés par l'État, y compris ceux recrutés pour des besoins occasionnels ou saisonniers. La principale différence entre les deux concepts résultera ainsi de la prise en compte, dans le calcul de la consommation d'emplois, de la quotité de temps travaillé.

Les axes d'analyse sur l'emploi public ont été nombreux. Des études thématiques ont été ou sont présentées : non-titulaires, mobilité des agents publics, localisation de l'emploi public, insertion des personnels handicapés... Les caractéristiques des agents (âge, sexe, catégorie) sont largement développées. Plusieurs études, synthétisées dans les précédents rapports et reprises plus en détail dans le chapitre 3, ont abordé l'enjeu démographique et son impact sur l'attractivité de la fonction publique.

Les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dont l'Observatoire de l'emploi public est le vecteur depuis 2002 se sont consolidées. Les synthèses des démarches ministérielles, présentées dans un volume à part, montrent le chemin parcouru. Initiées au début des années quatre-vingt-dix, ces démarches très partielles sont restées longtemps « confidentielles ». La volonté du Gouvernement d'en faire un levier des stratégies ministérielles de réforme a largement conforté leur développement. Les fonctions publiques territoriale et hospitalière participent aussi à ce mouvement. L'organisation de nombreuses conférences régionales sur l'emploi et la formation dans la fonction publique territoriale, par exemple, permettra une coopération régionale entre les différents acteurs pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

L'actualisation ou la constitution de répertoires de métiers dans les trois fonctions publiques marquent la volonté de rendre plus visibles les emplois des fonctions publiques et leurs besoins en compétences. Il s'agit à la fois d'assurer une meilleure transparence à l'égard des citoyens sur ce que font les agents des trois fonctions publiques, de rendre les besoins en compétences plus accessibles au marché du travail et à l'appareil de formation et, enfin, de favoriser une gestion dynamique des ressources humaines.

Les progrès accomplis depuis la création de l'Observatoire sont donc réels. Que reste-t-il à faire?

La connaissance sur l'emploi public est aujourd'hui assurée et les démarches de gestion prévisionnelle largement développées. Toutefois, les outils de collectes de l'information restent complexes, voire parfois incohérents. Cela nuit à l'analyse, rend les traitements statistiques longs et périlleux et freine le développement des démarches de Gpeec.

L'Observatoire de l'emploi public doit donc construire aujourd'hui des outils d'information solides. C'est un axe de travail essentiel. Il passe par la mise en place de systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) performants et d'un système d'information pour les trois fonctions

publiques articulé autour de la déclaration annuelle de données sociales (DADS-U), qui deviendrait ainsi la « colonne vertébrale » du système statistique sur les trois fonctions publiques.

#### Un Observatoire lieu de débats et d'échanges...

#### L'Observatoire est constitué :

- d'un conseil d'orientation présidé par le ministre de la Fonction publique et regroupant 43 membres représentant les assemblées parlementaires, les directeurs d'administrations centrales, les élus de la fonction publique territoriale, différents organismes des fonctions publiques territoriale et hospitalière et les organisations syndicales (l'Observatoire est en ligne sur internet: www.fonction-publique.gouv.fr). Ce conseil adopte, sur proposition du comité technique, le programme annuel des travaux et le rapport annuel d'activité;
- d'un comité technique, coprésidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et le directeur général de l'Insee ou leur représentant et regroupant les administrations techniques (statistiques, économiques et budgétaires). Ce comité est chargé de l'élaboration et de l'exécution du programme de travail.

Son secrétariat, rattaché au directeur général de l'administration et de la fonction publique, travaille en étroite collaboration avec le bureau des statistiques, études et évaluation (FP9) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Ce secrétariat anime plusieurs groupes de travail :

- ceux prévus par le protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques : le groupe de travail DGAFP/organisations syndicales sur la Gpeec ; et le groupe des correspondants ministériels pour la Gpeec ;
- un autre sur la Gpeec dans la fonction publique territoriale constitué de représentants des associations des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France et des départements de France, de représentants de l'Association des directeurs des centres de gestion, de membres des services administratifs de l'Union des centres de gestion, du CNFPT et du CSFPT, de représentants de la DGCL, de la DGAFP et de l'Insee.

La secrétaire générale de l'OEP participe de plus, à titre consultatif, aux travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers hospitaliers.

#### qui remet au Parlement un rapport annuel...

Comme le prévoit le décret de création de l'Observatoire, celui-ci doit contribuer « à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public », et présenter « chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État ». L'Observatoire publie tous les ans un rapport décrivant les avancées méthodologiques réalisées et présentant un état statistique sur les trois fonctions publiques.

### dont les missions sont définies par le décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000 portant création de l'Observatoire de l'emploi public

Art. 1er – L'Observatoire de l'emploi public est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services mentionnés aux articles 2 de la loi du 11 janvier 1984, de la loi du 26 janvier 1984 et de la loi du 9 janvier 1986 susvisées.

#### À cette fin :

- 1. Il réalise les études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, il s'appuie notamment sur les travaux réalisés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État ;
- 2. Il formule des propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques ;
- 3. Il élabore les méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois et en assure la diffusion dans les services, établissements et collectivités concernés ;
- 4. Il contribue à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public et notamment à leur utilisation pour des comparaisons internationales.

# Chapitre 1

### La transparence de l'emploi public à travers le tableau de synthèse

Depuis la mise en place de l'Observatoire de l'emploi public en juillet 2000, de grands progrès ont été accomplis dans la définition des concepts et des méthodes. Les travaux entrepris depuis quatre ans ont permis de clarifier les concepts d'emploi public et d'assurer la cohérence entre les différentes sources statistiques.

Les différentes définitions de l'emploi public sont maintenant partagées par tous les acteurs et les critères de dénombrement sont établis. Ils permettent d'évaluer sans double compte et avec des concepts comparables toutes les catégories d'agents, notamment celle des non-titulaires. Ces éléments de méthode posés, le tableau de synthèse permet d'analyser l'emploi public selon un certain nombre de déclinaisons et de le situer dans l'emploi total.

### Des concepts clarifiés

Les travaux réalisés par l'Observatoire de l'emploi public ont permis de clarifier les concepts d'emploi public.

Plusieurs définitions de l'emploi public ont cours :

- la première, celle des juristes, consiste à dénombrer les personnels qui, fonctionnaires, relèvent des titres II, III et IV <sup>1</sup> du statut général de la fonction publique (définition par le statut de l'agent), ou qui, fonctionnaires ou non fonctionnaires, dépendent d'administrations ou d'organismes relevant de ces textes (définition par le statut de l'employeur) ;
- la deuxième, celle des économistes, revient à comptabiliser l'ensemble des personnels des administrations publiques financées majoritairement par prélèvements obligatoires ;
- on peut en ajouter une troisième, celle d'une majorité de nos concitoyens, qui assimile la fonction publique à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public.

Selon le concept retenu, le nombre d'agents de la « fonction publique » varie. Aussi afin de clarifier le débat sur l'emploi public et d'examiner comment ces définitions de la fonction publique peuvent s'emboîter ou au contraire se croiser, un tableau dit de synthèse, a été établi en liaison avec l'Insee et publié pour la première fois dans le premier rapport de l'Observatoire en juin 2001.

Ce tableau replace l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés. L'intérêt de sa présentation est triple :

- situer l'emploi public parmi l'ensemble de l'emploi salarié selon différents concepts ;
- clarifier le débat sur l'emploi public en raccordant les différentes définitions de champ entre elles, offrant ainsi des possibilités de comparaison et d'articulation entre sources statistiques différentes;

<sup>1.</sup> Titre I : droits et obligations des fonctionnaires (quelle que soit la fonction publique) ; Titre II : fonction publique de l'État ; Titre III : fonction publique territoriale ; Titre IV : fonction publique hospitalière.

– offrir un cadre stable, notamment à l'occasion d'études rétrospectives et prospectives sur l'emploi public. La comparaison entre deux dates pour une même catégorie d'employeurs s'en trouve facilitée puisque le tableau de synthèse est actualisé annuellement. Les évolutions d'effectifs dues à d'éventuelles modifications du statut juridique de l'employeur ou du régime de recrutement des agents peuvent ainsi être mises en évidence.

Dans ce tableau, tous les salariés relevant d'un même employeur sont regroupés dans une même case. Chaque employeur, qu'il soit public ou privé, est, quant à lui, classé en fonction de trois caractéristiques : son statut juridique, sa nature économique et le statut de recrutement de droit commun de ses agents (cf. tableau 2).

Ce classement s'opère de la façon suivante (voir la note de l'Insee « Tableau de synthèse sur l'emploi public au 31 décembre des années 1998 à 2003 » en annexe 1) :

- en ligne, les employeurs sont ventilés en fonction de leur statut juridique selon la codification Sirene de l'Insee, qui repose sur les critères juridiques du droit administratif et du droit des sociétés ;
- en colonne, les employeurs sont classés selon deux critères : leur nature économique en critère majeur (appartenance ou non au champ des administrations publiques des comptes nationaux) et le statut de recrutement de droit commun de leurs agents en critère mineur (droit public, droit public particulier, droit privé à statut ou droit privé).

Lorsqu'on parle de « fonctionnaires », nombre de nos concitoyens citent le cas des agents de la sécurité sociale, celui des personnels des maisons de retraite publiques ou celui de la SNCF.

Pourtant, seuls les agents des maisons de retraite publiques appartiennent au champ juridique retenu par l'Observatoire de l'emploi public. Ils sont les seuls à relever du statut de la fonction publique. Intégrés au décompte de l'emploi public au sens juridique, ils sont en revanche exclus du champ économique des administrations publiques. Bien que de statut public, les maisons de retraite sont financées majoritairement par l'usager.

A contrario, les agents de la sécurité sociale sont exclus du décompte de l'emploi public au sens juridique puisque leur contrat de travail est un contrat de droit privé. Par contre ils sont comptabilisés dans l'emploi public au sens économique puisque la sécurité sociale est financée majoritairement par prélèvements obligatoires.

C'est en fait pour l'agent de la SNCF que la notion de « service public » s'éloigne le plus des notions juridique et économique : agent « à statut » d'une grande entreprise publique financée principalement par l'usager, il est exclu du décompte de l'emploi public du point de vue juridique comme du point de vue économique.

Le tableau de synthèse établi avec l'Insee permet de classer ces différentes catégories d'agents et de clarifier ainsi le débat sur l'emploi public.

#### Des critères de dénombrement définis

Le tableau de synthèse croise ainsi les différentes nomenclatures au travers desquelles on peut classer les salariés de la fonction publique. Les services et organismes étant déterminés, il a fallu, pour en mesurer les effectifs, définir des critères de dénombrement des agents. En effet, le volume ou la répartition de l'emploi public dépend des conventions retenues pour décompter les agents.

Dans cette présentation, qui doit permettre d'évaluer la part de l'emploi public dans l'emploi salarié, on cherche à identifier l'ensemble des agents tout en évitant les doubles comptes.

Tout naturellement, la méthode de construction du tableau empêche que l'on compte plusieurs fois des agents appartenant à des structures figurant dans des sources statistiques distinctes : c'est le cas notamment des maisons de retraite. Certaines dépendent directement d'un hôpital, d'autres d'une collectivité territoriale, d'autres enfin sont autonomes.

C'est aussi pour éviter les doubles comptes qu'on ne comptabilise que les emplois exercés à titre principal. C'est une méthode issue des concepts de la comptabilité nationale. On peut ainsi calculer un nombre de personnes en emploi qui, rapproché du nombre de chômeurs, permet d'évaluer le taux de chômage et la population active.

Cette méthode statistique qui consiste à ne compter les personnes qu'une et une seule fois est difficile à mettre en œuvre : certaines enquêtes comptent les personnes autant de fois qu'elles ont d'employeurs (dans la fonction publique territoriale notamment), d'autres oublient des non-titulaires (ceux qui sont généralement payés sur crédits de remplacement, comme dans la fonction publique hospitalière). Les travaux réalisés sur les concepts d'emplois permanents et, plus généralement, sur les catégories juridiques de non-titulaires dans le cadre de l'OEP permettent maintenant de mieux repérer ces différentes situations.

### Les contours de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale sont précisés

Les agents des hôpitaux publics, des établissements d'hébergement pour personnes âgées, des établissements sociaux et médico-sociaux, relèvent des dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (titre IV du statut général).

Pour des raisons d'organisation du système de la statistique publique, les dispositifs d'enquête ne recoupent pourtant pas nécessairement la population soumise au statut de la fonction publique hospitalière :

- les agents des établissements d'hébergement pour personnes âgées travaillent soit dans des structures hospitalières et sont alors recensés avec les personnels des hôpitaux publics, soit dans des structures dépendant des collectivités locales et sont recensés avec les agents territoriaux, soit dans des établissements autonomes et sont alors recensés par un dispositif propre ;
- les agents des établissements sociaux et médico-sociaux qui sont des structures gérées par les collectivités locales – sont dénombrés, quant à eux, par le dispositif statistique des collectivités territoriales.

Les effectifs imputés à la fonction publique hospitalière, dans ce document, se fondent sur l'origine statistique de l'information. Dans cette configuration « statistique », les agents classés dans les établissements pour personnes âgées sont uniquement ceux des structures autonomes puisque ceux travaillant dans les hôpitaux sont comptés avec les personnels hospitaliers et ceux travaillant dans les collectivités territoriales sont comptés avec les agents de ces derniers. Les agents des établissements sociaux et médico-sociaux, pour leur part, sont, statistiquement, considérés comme s'ils étaient des agents des collectivités territoriales.

Les éléments permettant de rassembler l'ensemble des agents relevant du statut de la fonction publique hospitalière, malgré leur ancienneté, sont toutefois présentés dans le tableau suivant.

Ce tableau met en évidence les interrelations qui sont à l'œuvre, dans les organismes à caractère social et médico-social, entre les trois fonctions publiques. Il montre notamment que les agents retenus dans le tableau de synthèse au titre des établissements d'hébergement pour personnes âgées ne représentent qu'un tiers des personnels s'occupant de personnes âgées. Sur les 79 500 personnes travaillant dans les établissements pour personnes âgées (colonne 2), 600 sont dans des établissements relevant de la FPE, 30 800 sont dans des structures dépendant de la FPT, et 48 200 sont dans des structures hospitalières et déjà comptées en colonne 1 dans les 835 400 personnes travaillant dans les hôpitaux. Ce tableau montre aussi l'importance des personnels relevant du titre IV de la fonction publique hospitalière qui dépendent de structures intégrées aux deux autres fonctions publiques. Sur les 731 900 personnes (dernière colonne du tableau 1) relevant du statut de la fonction publique hospitalière dénombrées à partir des enquêtes en 1996 et 1997, 30 700 dépendent des autres fonctions publiques (100 pour l'État, 30 600 pour la territoriale) ou sont comptabilisés hors champ fonction publique (1 800 infirmiers à domicile).

Tableau 1 : Les contours de l'emploi public hospitalier (données non actualisées correspondant à la date des enquêtes 1996, 1997 ou 1999 selon les sources) (en milliers)

	Les sources statistiques	Enquête auprès des hôpitaux (enquête SAE 1999)	Enquête sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées (enquête		Enquête sur les services de soins infirmiers à domicile (enquête Ssiad 1996)	TOTAL	DONT Titre I
d'activité		(colonne 1)	EHPA 1996) (colonne 2)	(colonne 3)	(colonne 4)	(colonne 5)	(colonne 6)
Fonction publique Éta	at	9,7 <sup>1</sup>	0,6	1,6	0,0	11,9	0,1
Fonction publique ter	ritoriale	0,0	30,8	32,3	0,0	63,0	30,6
Fonction publique ho	spitalière	835,4	48,2			883,6	699,5
Hôpital		835,4	Intégrés dans l'é	enquête hôpitaux	835,4		661,3
Maisons de retraite	autonomes		48,2			48,2	38,1
Autres secteurs d'acti	vité	2,6 <sup>2</sup>			1,8 3	4,4	1,8
Total général		847,8	79,5	33,8	1,8	962,9	731,9
Praticiens hospitalie	rs en CHU (titre	: II).					

Médecins libéraux et pharmaciens gérants.
 Infirmiers à domicile (titre IV).

Pour information : effectifs des structures rattachées aux hopitaux. Ces effectifs sont intégrés dans l'enquête hôpitaux

40.0	2.4
43,2	3,1

Total emploi public hospitalier	962,9
dont médecins <sup>4</sup>	103,9
dont personnel non médical titre II et titre III titre IV non-titulaires	810,3 28,1 731,9 50,4
dont emplois aidés	48,6

<sup>4.</sup> Dont praticiens hospitaliers en CHU (titre II) et médecins libéraux et pharmaciens gérants

### Seuls les emplois principaux sont pris en compte dans le tableau de synthèse

Certaines personnes exercent deux (voire plusieurs emplois) dans la fonction publique. Il est fréquent qu'un agent d'une collectivité territoriale, en particulier, exerce une seconde activité dans une autre collectivité, voire dans une autre fonction publique ou dans le secteur privé. L'un est l'emploi principal (en principe celui qui occupe l'essentiel du temps de la personne), l'autre, ou les autres, sont des emplois secondaires. Il s'agit le plus souvent de non-titulaires (65 % des 65 500 emplois secondaires de la fonction publique territoriale au sens du décret de l'OEP sont occupés par des non-titulaires).

Pour éviter les doubles comptes, les effectifs de ce rapport sont établis à partir des seuls emplois principaux. Cette notion d'emploi principal est une notion statistique. Elle permet de ne compter qu'une seule fois les agents, mais de compter tous les agents en fonction au 31 décembre de l'année, quel que soit le fondement juridique de leur recrutement.

Encore faut-il que l'employeur de l'emploi secondaire ait déclaré cet emploi comme tel lors de l'enquête statistique. Un certain nombre d'agents qui devraient être recensés au titre d'une activité secondaire sont pourtant improprement recensés en activité principale. Ils sont donc comptés deux fois, l'une au titre de leur véritable activité principale, l'autre au titre de leur activité secondaire faussement déclarée principale.

Les emplois multiples exercés entre divers employeurs de la fonction publique de l'État (un ministère et une université par exemple) sont le plus souvent identifiés car les techniques d'appariement

y sont aisées à mettre en œuvre, les agents étant recensés individuellement à partir des fichiers de paie. En revanche, les emplois exercés entre deux collectivités territoriales ou entre un employeur public et un employeur privé peuvent plus facilement échapper au repérage. Les personnes recensées à tort en emploi principal dans la fonction publique sont soit en double compte à l'intérieur de l'emploi public, soit en double compte dans l'emploi total, ce phénomène de double compte touchant davantage les non-titulaires.

Inversement, un agent travaillant dans deux collectivités territoriales, par exemple, qui l'ont toutes les deux déclaré à l'enquête en emploi secondaire, n'est pas du tout inclus dans les statistiques d'emploi.

### La notion juridique d'emploi permanent/emploi non permanent permet de mieux identifier les non-titulaires

Faire la transparence sur l'emploi des non-titulaires est un enjeu important de la gestion des ressources humaines. La lutte contre la précarité dans la fonction publique nécessite en particulier de mieux identifier les différentes catégories de non-titulaires.

Dans la fonction publique, le recrutement des agents est fondé sur le principe selon lequel les emplois civils permanents de la fonction publique sont occupés par des titulaires. C'est d'ailleurs pourquoi le plan de résorption de l'emploi précaire mis en place par la loi du 3 janvier 2001 avait reconnu aux non-titulaires qui, de fait, remplissaient des fonctions ayant un caractère permanent, la vocation à être titularisés.

Le recrutement de non-titulaires (hors emplois aidés) correspond à trois grands cas de figure <sup>1</sup> :

- l'emploi correspond à un besoin permanent mais des dispositions législatives dérogatoires autorisent, dans des situations particulières, le recrutement de non-titulaires (ainsi que celui d'ouvriers d'État ou de personnels médicaux par exemple). Le statut général prévoit et organise notamment le recrutement de non-titulaires lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires adaptés à l'exercice de certaines fonctions ou pour pourvoir les emplois d'établissements publics nationaux remplissant des missions à caractère particulier ;
- l'emploi correspond à un besoin permanent à temps incomplet : dans la fonction publique de l'État, il est obligatoirement pourvu par un non-titulaire (70 % du temps complet au maximum). Dans les deux autres fonctions publiques, les emplois permanents peuvent être proposés à temps incomplet et donc être occupés par des titulaires ;
- l'emploi correspond à un besoin non permanent : il est possible de recruter un non-titulaire. C'est le cas, pour les trois fonctions publiques, des emplois correspondant à un besoin occasionnel (les contrats de dix mois dans la FPE par exemple) ou saisonnier (conclus pour six mois). Dans la fonction publique territoriale, en outre, la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité de recruter des agents sur emploi non permanent dans certains autres cas : collaborateurs de cabinet (article 110), notamment.

Compte tenu des besoins auxquels ils répondent, les emplois non permanents sont plus facilement « oubliés » dans les enquêtes sur le personnel ou sont volontairement écartés car ils ne figurent pas, pour la plupart d'entre eux, au tableau des effectifs (FPH et FPT) ou au tableau des emplois budgétaires (FPE). Le débat sur l'emploi public reposant largement sur la question de l'emploi des non-titulaires, il convient d'apprécier les évaluations statistiques qui circulent sur l'emploi des non-titulaires en fonction des définitions d'emploi sous-jacentes ainsi que des difficultés d'interprétation associées. Dénombrer les agents non titulaires sur emploi permanent ou

<sup>1.</sup> Articles 3, 4, 5 et 27 de la loi du 11 janvier 1984 (titre II du statut général consacré à la FPE); articles 3, 38 et 136 de la loi du 26 janvier 1984 (titre III consacré à la FPT); articles 3, 9 et 27 de la loi du 9 janvier 1986 (titre IV consacré à la FPH).

dénombrer la totalité des agents non titulaires rémunérés n'aboutit évidemment pas au même effectif :

- pour la FPE, la principale source statistique étant issue de l'exploitation des fichiers de paie par l'Insee, tous les agents rémunérés sont recensés. La distinction statutaire entre agents permanents et non permanents n'est pas disponible mais le traitement des catégories statistiques d'agents permet d'approcher cette notion et de dresser une typologie des non-titulaires qui clarifie l'analyse de l'emploi;
- les sources statistiques sur la FPT, plus variées que celles relatives à l'État, abordent la notion de permanence de l'emploi de façon elle-même variable. Les statistiques qui en sont issues ne donnent donc pas les mêmes effectifs de non-titulaires. La source essentielle utilisée dans ce rapport pour la mesure de l'emploi des non-titulaires est l'enquête de l'Insee sur les collectivités territoriales, qui garantit les méthodes de collecte, de traitement et d'analyse les plus comparables entre collectivités, elle est fondée sur le critère de la rémunération. Cette enquête ne connaît pas de distinction entre emplois permanents et non permanents. Elle utilise en revanche la distinction emploi principal/emploi secondaire. Un premier test réalisé par l'OEP auprès de gestionnaires de personnels en charge de remplir cette enquête, montre que cette notion emploi principal/emploi secondaire mériterait d'être mieux explicitée dans le questionnaire de l'Insee pour fiabiliser les résultats obtenus <sup>1</sup>. A contrario, la synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état des collectivités territoriales<sup>2</sup>, effectuée conjointement par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), distingue clairement les agents selon que leur activité correspond à un emploi permanent ou non permanent, l'essentiel de l'analyse portant sur les agents permanents. L'enquête du CNFPT sur les non-titulaires <sup>3</sup>, pour sa part, analyse séparément l'emploi de ces deux catégories de personnel. Ces sources en revanche ne distinguent pas les emplois secondaires des emplois principaux. Utilisées en complément de la source Insee, elles mettent en lumière les spécificités des emplois des non-titulaires ;
- pour la FPH, les travaux conduits au sein de l'Observatoire de l'emploi public sur les non-titulaires au cours des deux derniers exercices ont mis en évidence la nécessité d'harmoniser les définitions dans l'ensemble de la fonction publique et d'intégrer les non-titulaires sur crédits de remplacement aux effectifs de la FPH. Pour la première fois cette année, les chiffres du tableau de synthèse et de l'ensemble de ce document relatifs à l'emploi hospitalier intègrent les non-titulaires sur crédits de remplacement.

La clarification des concepts d'emploi principal ou secondaire, d'emploi permanent ou non, l'harmonisation des méthodes de recensement permettent maintenant d'identifier et de comparer les statistiques d'emploi de non-titulaires selon des définitions harmonisées :

- une typologie des non-titulaires de la FPE a pu être dressée (cf. encadré) ;
- les non-titulaires sur crédits de remplacement de la FPH sont intégrés dans les effectifs à partir de l'enquête de la DHOS dite SPE (« Statistique du personnel non médical des établissements de santé »);
- les non-titulaires de la FPT sont mieux identifiés et l'étude menée en 2001 sur les agents non-titulaires de droit public dans les collectivités et établissements publics territoriaux permet de bien identifier les différentes situations d'emploi.

<sup>1.</sup> La refonte du système d'information (cf. chapitre 8) devrait permettre de clarifier cette question.

<sup>2.</sup> Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales, DGCL et CNFPT, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

<sup>3. «</sup> Les agents non titulaires au 1er janvier 2001. État des lieux », juin 2003, CNFPT.

#### Typologie des non-titulaires dans la FPE

Le statut général pose le principe que les emplois civils permanents de l'État à temps complet sont occupés par des titulaires. Dans le respect de ce principe, l'emploi de non-titulaires est néanmoins prévu par certaines dispositions législatives.

92 900 personnes (50 % des non-titulaires de l'État) appartiennent en 2003 à des catégories d'emplois qui ne peuvent être occupées que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Ils occupent des fonctions n'ayant pas vocation à être exercées par des titulaires car elles sont « statutairement » temporaires ou que les tâches sont spécifiques et, éventuellement, accompagnées d'un mode d'exercice à temps incomplet. La dimension particulière des fonctions occupées place ces catégories de non-titulaires hors du champ de la loi de résorption de l'emploi précaire du 3 janvier 2001. Compte tenu du fait que les fonctions sont, dans certaines de ces catégories, exercées à temps incomplet, on observe qu'en moyenne une personne physique correspond à 0,7 agent converti en équivalent temps plein (ETP).

En croisant définitions juridiques et données statistiques disponibles dans le fichier de paie de l'Insee, on peut identifier des catégories qui sont obligatoirement non-titulaires :

- les maîtres d'internat et surveillants d'externat. Leur emploi est exercé parallèlement à la poursuite d'études supérieures :
- les enseignants ou chercheurs temporaires. Ils sont allocataires de recherche ou exercent des fonctions d'enseignants associés, d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (Ater), d'assistants hospitalouniversitaires. Ces contrats temporaires sont destinés à des personnes qui préparent des concours dans les corps de l'enseignement ou de la recherche ou à des professionnels extérieurs à l'université qui viennent y enseigner à temps partiel;
- les recrutés locaux sont des personnes recrutées à l'étranger ou dans les territoires d'Outre-mer et dont le contrat est soumis aux dispositions juridiques locales;
- les personnels de service exercent des tâches spécifiques et sont employés à temps incomplet. En raison de ces particularités, ils étaient considérés, avant la jurisprudence Berkani (1998), comme relevant du droit privé. La loi du 12 avril 2000 a donné aux personnels alors en fonction, la possibilité d'opter avant fin 2000 pour un contrat de droit public de durée indéterminée ou pour le droit privé. Les nouveaux recrutés bénéficient, pour leur part, d'un contrat de droit public. Les intéressés sont principalement employés par trois ministères ayant d'importants services déconcentrés : l'Économie, l'Intérieur, l'Équipement ;
- les cas particuliers concernent des situations plus ponctuelles d'emploi temporaire ou particulier. On citera par exemple les assistants de justice (personnes à mi-temps auprès de magistrats), les académiciens ou les aumôniers des prisons. Cette catégorie comprend également des personnes occupant, au sein de l'État, une activité secondaire (membres de commissions médicales, conseillers des prud'hommes, certains emplois exercés à moins de mi-temps). La conversion des effectifs de cette catégorie en ETP (0,4 ETP pour une personne physique) montre bien le caractère accessoire de ces emplois.

En dehors de ces catégories spécifiques de non-titulaires, d'autres emplois peuvent, à titre dérogatoire, être ouverts au recrutement de non-titulaires pour assurer une certaine souplesse de gestion. Ces agents bénéficient dans leur grande majorité de contrats à durée déterminée.

Selon des sources provenant des systèmes de gestion de personnel, on considère que 95 % de ces agents à durée déterminée sont recrutés sur le fondement de l'article 6 alinéa 2 de la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984 qui prévoit le recrutement d'agents non titulaires pour exercer des tâches correspondant à un besoin occasionnel (dix mois) ou saisonnier (six mois). Les intéressés pouvant bénéficier de contrats successifs, notamment dans le cas de besoins occasionnels.

Une partie de ces « autres non-titulaires » est potentiellement éligible au plan de résorption de l'emploi précaire, sous réserve qu'ils remplissent les conditions de nature de contrat, de nature de fonctions exercées, d'ancienneté et de diplôme.

### Plusieurs évaluations de l'emploi public proposées

Le tableau de synthèse présenté ici (*cf.* tableau 3) porte sur la situation au 31 décembre 2003. Il est complété par un tableau d'évolution des effectifs entre 2002 et 2003 (*cf.* tableau 4). Plusieurs évaluations de l'emploi public peuvent être faites à partir de ce tableau de synthèse. Si on s'intéresse à l'impact des règles de gestion des agents publics, on privilégiera une approche juridique. Si, en revanche, la question est celle de la maîtrise de l'évolution des prélèvements obligatoires, le concept à retenir est le concept économique.

### Dans une approche juridique, la fonction publique représente 5,2 millions d'agents

Dans une approche juridique, la fonction publique réunit, au sens du décret de création de l'Observatoire de l'emploi public du 13 juillet 2000, les organismes de droit public à caractère administratif dont les agents sont soumis aux règles du droit public.

Hors Tom et étranger, elle comprend, en 2003, 4,98 millions d'agents titulaires et non titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs ce qui représentait environ 22 % des salariés de métropole et des Dom. Il convient d'y ajouter les 208 000 agents bénéficiant de contrats aidés et les 22 700 volontaires <sup>1</sup> de la Défense et de l'Outre-mer, soit un total de 5,2 millions d'agents.

Cette fonction publique rassemble les agents, quel que soit leur statut, qui travaillent dans les services civils et militaires de l'État, dans les collectivités territoriales et dans leurs établissements publics à caractère administratif (EPA), à l'exclusion de ceux dont le régime normal de recrutement est le droit privé. Les EPA non compris dans la fonction publique sont les quatre caisses nationales de sécurité sociale (Acoss, CNAMTS, Cnaf, CNAVTS) et le Centre national d'études de la sécurité sociale et les associations syndicales autorisées. Les autres EPA autorisés, pour une partie seulement de leur personnel, à recruter des agents de droit privé, pour leur part, restent dans le champ de la fonction publique.

On observera qu'il ne suffit pas d'être fonctionnaire pour appartenir à la fonction publique puisque, notamment, les agents fonctionnaires de La Poste (service public à caractère industriel et commercial) ou ceux de France Télécom (société anonyme) sont exclus du champ. Inversement, une personne travaillant dans un ministère, une collectivité territoriale, ou un établissement public est comptée dans l'emploi public même si elle n'a pas le statut de fonctionnaire.

Dans une approche juridique toujours, on peut aussi retenir un champ plus large que celui découlant du décret de création de l'Observatoire, et inclure dans la fonction publique des agents appartenant à tous les organismes de droit public, quel que soit le droit auquel sont soumis les agents, voire à des organismes privés que les conditions de financement ou de fonctionnement placent, de fait, sous tutelle étroite par rapport aux pouvoirs publics. Les frontières de cette fonction publique élargie sont mouvantes car soumises à des considérations plus subjectives ou à des principes contradictoires, lorsque le critère « agent » et le critère « employeur » agissent en sens inverse. On peut en particulier retenir comme critères suffisants pour appartenir à la fonction publique :

- la qualité de fonctionnaire, quelle que soit la nature de l'employeur. La fonction publique doit alors inclure les fonctionnaires de La Poste (Epic) ou de France Télécom (société anonyme) qui constituent encore la majorité du personnel (303 600 titulaires au total en 2003) ainsi que ceux travaillant dans des organismes publics divers ou des organismes privés (22 700 dont 14 000 dans les Epic marchands);
- la nature de droit public du contrat de l'agent, ce qui conduit à inclure les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, dont la rémunération est imputée sur le budget de l'État bien que leur employeur direct appartienne au secteur privé (151 000 personnes en 2003) ;
- la qualité de personne morale de droit public. Les agents des Epic « non marchands » doivent alors être inclus (37 000). En effet, certains Epic, tels la Cité des sciences et de l'industrie, l'Opéra national, le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales... ont certes une activité commerciale mais leur finalité est non marchande. Ils peuvent recevoir des subventions des pouvoirs publics, être soumis aux règles de la comptabilité publique, et même pourvoir leurs emplois par des titulaires ;
- la qualité d'établissement public à caractère administratif que l'organisme soit non marchand avec un régime de droit public particulier (62 000 agents dont 55 000 dans les chambres

<sup>1.</sup> Dans le cadre de la loi de programmation militaire, ont été mis en place depuis 1999, des contrats de « volontaires militaires » au ministère de la Défense et de volontaires stagiaires du service militaire adapté au ministère de l'Outre-mer.

consulaires) ou avec un régime de droit privé (17 000 agents dont 15 000 dans les caisses nationales de sécurité sociale) ou même que l'organisme soit marchand de droit privé (2 500 agents).

Outre les 5,20 millions d'agents correspondant à la définition juridique de la fonction publique, au sens du décret de création de l'Observatoire (4,98 millions hors emplois aidés et volontaires), les quatre critères énumérés ci-dessus conduisent ainsi à dénombrer 591 000 personnes supplémentaires sans double compte.

### Dans une approche économique, elle s'élève à 5,95 millions d'agents

Dans une approche économique où l'économie nationale est divisée en secteurs institutionnels, la fonction publique correspond à celui des « administrations publiques ». Ce secteur rassemble les personnes appartenant à l'ensemble des organismes non marchands qui sont financés par des prélèvements obligatoires. Les entreprises nationales, organismes marchands, ne sont évidemment pas concernées par cette définition.

Hors Tom et étranger, elle comprend alors 5,95 millions d'agents au 31 décembre en 2003 (y compris emplois aidés), chiffre qui représente environ 26,3 % des salariés de métropole et des Dom. Parmi ces personnes, seules 3,96 millions sont fonctionnaires ou militaires (hors volontaires).

#### Dans cette approche sont comptabilisés :

- pour le secteur des administrations publiques centrales, l'ensemble des agents des services de l'État et de ses établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands nationaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (ex : l'Afpa, Association pour la formation professionnelle des adultes) et ceux de l'enseignement privé sous contrat ;
- pour le secteur des administrations publiques locales, l'ensemble des agents des régions, communes, départements et de leurs établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands locaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (les associations locales) et ceux des organismes consulaires ;
- pour le secteur des administrations publiques de sécurité sociale, les agents des hôpitaux publics mais aussi ceux des hôpitaux privés fonctionnant sous le régime de la dotation globale de fonctionnement et ceux des assurances sociales : caisses nationales et caisses locales.

On voit clairement que la notion de fonction publique, au sens du décret de l'Observatoire de l'emploi public, définie plus haut se trouve englobée dans cette définition économique. Néanmoins, quelques établissements publics administratifs, considérés comme « marchands » par la comptabilité nationale, n'appartiennent pas au secteur des administrations publiques. Il s'agit notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées, des OPHLM, de la Caisse des dépôts et consignations et des caisses de crédit municipal.

#### D'autres grilles de lecture peuvent être retenues

À partir des deux notions cadres qui viennent d'être exposées, d'autres grilles de lecture conduisent à d'autres déclinaisons du volume de l'emploi public, selon la façon dont sont croisées lignes et colonnes du tableau de synthèse. On peut par exemple constater que les 790 000 salariés des Epic (ligne 4) appartiennent quasiment tous à des entreprises : seules 37 000 personnes travaillent dans des Epic non marchands (case 41 et case 43). En effet, la plupart des entreprises nationales (entreprises dont l'État détient la majorité du capital) ont le statut juridique d'Epic. D'autres entreprises nationales, cependant, sont constituées en sociétés anonymes : Air France, l'Imprimerie nationale, Giat industries..., dont les effectifs sont confondus, en ligne 5, avec toutes les autres sociétés commerciales.

Tableau 2 : L'emploi public dans l'emploi salarié – classement des employeurs

			Administratio	ons publiques – Services n	on marchands		Hors administ et service	rations publiques – Servic s non marchands à carac	ces marchands tère privé	
Statut de recrutement de droit commun de l'agent					ın de l'agent		Statut de recrutement de droit commun de l'agent			
Statut juridique de l'emp	loyeur		Droit public	5	Doo't maked		Droit public	Droit privé à statut	Droit privé	
Intitulé	Codification Sirene		1	Droit public particulier 2	Droit privé 3		4	5	6	
Administration de l'État	71	1	Ministères							
Collectivités territoriales	72	2	Régions, départements, communes							
Établissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75	3	CNRS, Inra, Inserm, ANPE, Crous, EPLE EPA des coll. ter. Höpitaux publics	Organismes consulaires ASA, Groupements d'intérêt public non marchands	Caisses nationales du régime général de Sécurité sociale		Caisses des dépôts, OPHLM Cercle ou foyer des armées Maisons de retraite publiques		Groupements d'intérêt public marchands Cultes d'Alsace-Lorraine	
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	4	ONIC et autres organismes d'intervention agricoles		CEA, Cnes, Onera, Opéra de Paris, Réunion des musées nationaux		La Poste, Office national des forêts	Charbonnages, EDF GDF, RATP, <b>SNC</b> F, Aéroport de Paris, Banque de France	Ports autonomes, Ugap, AFD, <b>Opa</b> c, Epic locaux et régies	
Personnes physiques, sociétés commerciales	1, 2, 3, 5, 6 (hors 32)	5			Safer et divers				Sociétés dont France Télécom	
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8, 9	6			Organismes de protection sociale, enseignement privé sous contrat, hôpitaux sous dotation globale, associations Odac, associations Odal				Mutuelles, comités d'entreprises, organismes professionnels, syndicats de propriétaires, associations et fondations non à financement public maj.	

En gras, le plus gros poste d'une case (ainsi : hôpitaux publics...)

Tableau 3 : Ventilation des effectifs salariés au 31/12/2003 – Hors Tom et Étranger

Salariés à titre principal hors contingent

			Administrations publiques – Services non marchands Statut de recrutement de droit commun de l'agent					ands	Hors administrations publiques - Services marchands								
		_						Statut de recrutement de droit commun de l'agent						OTAL			
Statut juridique de l'employeur			Droit public		Droit public particulier Droit privé		Droit public Droit privé à statut			Droit privé		TOTAL					
Intitulé	Codification Sirene			1	2		3		4		5		6				
Administration de l'État	71	1	TOTAL	2 305 484											TOTAL	2 305 484	
(ministères)			TIT	2 044 880											TIT	2 044 880	
			NTIT	224 993											NTIT	224 993	
			AID	12 931							:				AID	12 931	
			VOL	22 680											VOL	22 680	
Collectivités territoriales	72	2	TOTAL	1 248 723							:				TOTAL	1 248 723	
			TIT	893 953											TIT	893 953	
			NTIT	268 303											NTIT	268 303	
			AID	86 467									:		AID	86 467	
Établissements publics	73 à 75	3	TOTAL	1 551 853	TOTAL	62 007	TOTAL	17 191	TOTAL	101 272			TOTAL	2 490	TOTAL	1 734 813	
administratifs			TIT	1 015 645	TIT	1 528	TIT	546	TIT	66 495	:		TIT	0	TIT	1 084 214	
			NTIT	434 195	NTIT	58 675	NTIT	16 643	NTIT	28 107			NTIT	2 490	NTIT	540 110	
			AID (1)	102 013	AID	1 804	AID	2	AID	6 670			AID	0	AID	110 489	
Personnes morales	4	4	TOTAL	2 102			TOTAL	34 886	TOTAL	297 343	TOTAL	393 489	TOTAL	62 523	TOTAL	790 343	
de droit public soumises au droit commercial			TIT	693			TIT	2 174	TIT	213 769	TIT	0	TIT	7 479	TIT	224 115	
ad aron commorcial			NTIT	1 409			NTIT	32 673	NTIT	83 063	NTIT	393 489	NTIT	54 161	NTIT	564 795	
			AID	0			AID	39	AID	511	AID	0	AID	883	AID	1 433	
									dont La Po	ste <sup>(2)</sup>							
Personnes physiques,	1, 2, 3,	5					TOTAL	1 351			:		TOTAL	14 370 786	TOTAL	14 372 137	
sociétés commerciales	(hors 32)	5, 6 (hors 32)						TIT	0					TIT	96 747	TIT	96 747
	(,						NTIT	1 351					NTIT	14 274 039	NTIT	14 275 390	
Organismes privés	8, 9	6					TOTAL	732 345			:		TOTAL	1 430 509	TOTAL	2 162 854	
spécialisés et groupements							TIT	3 419					TIT	0	TIT	3 419	
de droit privé							NTIT	713 713					NTIT	1 430 509	NTIT	2 144 222	
							AID	15 213							AID	15 213	
							Enseignant sous contra										
TOTAL			TOTAL	5 108 162	TOTAL	62 007	TOTAL	785 773	TOTAL	398 615	TOTAL	393 489	TOTAL	15 866 308	TOTAL	22 614 354	
			TIT	3 955 171	TIT	1 528	TIT	6 139	TIT	280 264	TIT	0	TIT	104 226	TIT	4 347 328	
			NTIT	928 900	NTIT	58 675	NTIT	764 380	NTIT	111 170	NTIT	393 489	NTIT	15 761 199	NTIT	18 017 813	
			AID	201 411	AID	1 804	AID	15 254	AID	7 181	AID	0	AID	883	AID	226 533	
			VOL	22 680							:				VOL	22 680	

Source : Insee et Drees.

		Pour information :					
TIT	Titulaires	Effectifs des Admini	strations de l'État				
NTIT	Non-titulaires	Tom	17 732				
AID	Emplois aidés	Étranger	25 871				
VOI	Volontaires						

Total 3 colonnes	5 955 942
dont TIT	3 962 838
dont AID	218 469
Total droit public	5 506 777
Total 3 premières lignes	5 207 332
dont TIT +NTIT	4 976 571
dont AID	208 081
dont VOL	22 680

<sup>(1)</sup> dont 51 675 dans les établissements publics locaux d'enseignement

	Total	TIT	NTIT	AID
(2) La Poste	286 140	206 900	78 906	334
(3) Enseignants de ens. privé sous contrat	151 170	1 218	149 952	0

### L'évolution annuelle de l'emploi public est établie en cohérence

En un an, l'effectif du total des emplois salariés a diminué de 0,4 %, soit une perte nette de 88 400 emplois. La baisse concerne en particulier le secteur privé : -1,5 % pour la ligne relative aux personnes physiques et aux sociétés commerciales.

Dans le secteur public, les effectifs sont restés stables dans les collectivités territoriales (régions, communes et départements), et ont baissé de -0,2 % dans la fonction publique de l'État (ministères), soit une perte d'environ 5 000 postes, qui se décompose en 10 000 postes de titulaires en plus contre et 15 000 postes de non-titulaires en moins.

Dans les établissements publics (lignes 3 et 4 du tableau de synthèse), les effectifs des EPA ont progressé de 3 % tandis que ceux des personnes morales soumises au droit commercial ont connu une baisse de 1 %. La croissance des emplois des EPA est le résultat de deux évolutions opposées : une baisse des emplois aidés (-35 000) et une augmentation des autres personnels des établissements publics locaux non marchands des collectivités territoriales, soit 23 200 agents titulaires supplémentaires dans les services d'incendie et de secours et dans les établissements publics intercommunaux (communautés de communes et communautés de villes), pour la plupart transférés des communes.

Ces évolutions doivent être considérées avec prudence en raison de la prise en charge en 2003 sur les budgets des établissements publics, de nombreux agents payés en 2002 sur le budget de l'État ou des communes.

Tableau 4 : Évolution des effectifs salariés entre le 31/12/2002 et le 31/12/2003

			Ad	ministratio	ns publiques -	Services n	on marchands	s	Hor	s administi	rations publiq	ues – Servi	ces marchan	ds		
			:	Statut de red	rutement de droit commun de l'agent			S	Statut de recrutement de droit commun de l'agent							
Statut juridique de l'e	mployeur		Droit p	nublic	Droit public p	articulier	Droit p	rivé	Droit p	Droit public Droit privé à statut Droit pri		nrivé	TO	ΓAL		
Intitulé	Codification Sirene		1	Jublic	2	ar ticulici	3	TIVE	4	abile	5	a statut	6	)		
Administration de l'État	71	1	Eff 2003	2 305 484											Eff 2003	2 305 484
(ministères)			Eff 2002	2 310 089											Eff 2002	2 310 089
			Evol (03/02)	-0,2 %											Evol (03/02)	-0,2 %
Collectivités	72	2	Eff 2003	1 248 723											Eff 2003	1 248 723
territoriales			Eff 2002	1 249 239											Eff 2002	1 249 239
			Evol (03/02)	0,0 %											Evol (03/02)	0,0 %
Établissements publics	73 à 75	3	Eff 2003	1 551 853	Eff 2003	62 007	Eff 2003	17 191	Eff 2003	101 272			Eff 2003	2 490	Eff 2003	1 734 813
administratifs			Eff 2002	1 506 910	Eff 2002	59 256	Eff 2002	17 459	Eff 2002	99 229			Eff 2002	2 163	Eff 2002	1 685 017
			Evol (03/02)	3,0 %	Evol (03/02)	4,6 %	Evol (03/02)	-1,5 %	Evol (03/02)	2,1 %			Evol (03/02)	15,1 %	Evol (03/02)	3,0 %
Personnes morales de	4	4	Eff 2003	2 102			Eff 2003	34 886	Eff 2003	297 343	Eff 2003	393 489	Eff 2003	62 523	Eff 2003	790 343
droit public soumises au droit commercial			Eff 2002	2 085			Eff 2002	34 692	Eff 2002	300 960	Eff 2002	401 493	Eff 2002	59 336	Eff 2002	798 566
			Evol (03/02)	0,8 %			Evol (03/02)	0,6 %	Evol (03/02)	-1,2 %	Evol (03/02)	-2,0 %	Evol (03/02)	5,4 %	Evol (03/02)	-1,0 %
Personnes physiques,	1, 2, 3,	5					Eff 2003	1 351					Eff 2003	14 370 786	Eff 2003	14 372 137
sociétés commerciales	5, 6 (hors 32)						Eff 2002	1 475					Eff 2002	14 592 938	Eff 2002	14 594 413
							Evol (03/02)	-8,4 %					Evol (03/02)	-1,5 %	Evol (03/02)	-1,5 %
Organismes privés	8, 9	6					Eff 2003	732 345					Eff 2003	1 430 509	Eff 2003	2 162 854
spécialisés et groupements							Eff 2002	713 868					Eff 2002	1 350 133	Eff 2002	2 064 001
de droit privé							Evol (03/02)	2,6 %					Evol (03/02)	6,0 %	Evol (03/02)	4,8 %
TOTAL			Eff 2003	5 108 162	Eff 2003	62 007	Eff 2003	785 773	Eff 2003	398 615	Eff 2003	393 489	Eff 2003	15 866 308	Eff 2003	22 614 354
			Eff 2002	5 068 323	Eff 2002	59 256	Eff 2002	767 494	Eff 2002	400 189	Eff 2002	401 493	Eff 2002	16 004 570	Eff 2002	22 701 325
			Evol (03/02)	0,8 %	Evol (03/02)	4,6 %	Evol (03/02)	2,4 %	Evol (03/02)	-0,4 %	Evol (03/02)	-2,0 %	Evol (03/02)	-0,9 %	Evol (03/02)	-0,4 %

Source : Insee et Drees.

Pour des raisons d'homogénéité entre les statistiques de l'emploi privé et celles de l'emploi public, le tableau de synthèse est établi hors Tom et étranger. Cette limitation géographique n'a pratiquement d'effet que sur la partie fonction publique de l'État. Les ministères comme celui des Affaires étrangères qui exercent une grande partie de leur activité dans les Tom ou à l'étranger voient leur périmètre réduit de façon significative par cette approche.

C'est pourquoi l'analyse détaillée de l'emploi dans les trois fonctions publiques nécessite que l'activité dans les Tom et l'étranger soit intégrée dans les ministères comme dans leurs établissements publics.

Tableau 5 : Emploi dans la fonction publique de l'État, territoriale, hospitalière au 31 décembre 2003, Métropole, Dom-Tom et étranger (en milliers)

	France métropolitaine et Dom				France entière			
	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires <sup>1</sup>	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires <sup>1</sup>	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires
FPE	2 487	23	71	2 581	2 543	23	71	2 637
Ministères	2 269	23	13	2 305	2 313	23	13	2 349
EPA	218		58	276	230		58	288
FPT	1 523		109	1 632	1 523		109	1 632
Colter	1 163		86	1 249	1 163		87	1 250
EPA	360		23	383	360		23	383
FPH	966		28	994	966		29	995
Ensemble 3 FP	4 976	23	208	5 207	5 032	23	209	5 264

<sup>1.</sup> Des contrats de volontaires militaires ont été mis en place depuis 1999 au ministère de la Défense et à celui de l'Outre-mer. DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

# Chapitre 2 L'analyse de l'emploi public dans les trois fonctions publiques

Les principes de dénombrement posés et les concepts harmonisés permettent d'examiner les principales caractéristiques de l'emploi public. L'évolution dans le temps du poids respectif de l'État, de la territoriale et de l'hospitalière et des différentes composantes de chacune d'entre elles laisse entrevoir les transformations en cours de l'emploi public. Féminisation des emplois et qualifications sont particulièrement analysées.

### La part des emplois de l'État en recul

Les trois fonctions publiques réunies emploient 5,032 millions de personnes au 31 décembre 2003, soit un salarié sur cinq, auxquels s'ajoutent 209 000 bénéficiaires d'emplois aidés: contrats emploi-solidarité, contrats emploi consolidé, contrats emplois jeunes et 23 300 volontaires militaires. En effet, la loi de programmation militaire 1997-2002 a organisé la professionnalisation complète des armées. Dans ce cadre ont été mis en place progressivement à partir de 1999, des contrats de « volontaires militaires » au ministère de la Défense et de volontaires stagiaires du service militaire adapté au ministère de l'Outre-mer. Ces volontaires n'étaient pas jusqu'à présent repérables dans le fichier de paie des agents de l'État.

Compte tenu du temps partiel et du temps incomplet, modalités plus fréquentes dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière que dans l'État, ces cinq millions de personnes correspondent à 4,65 millions d'équivalents temps plein (cf. tableau 2).

L'État reste le premier employeur, avec 2,543 millions d'agents qui travaillent dans les ministères ou les établissements publics administratifs de droit public. Mais sa part prépondérante dans l'emploi public se réduit progressivement : l'État représentait 54 % de l'emploi public en 1992 et n'en représente plus que 51 % en 2003.

Tableau 1 : Les composantes de la fonction publique dep	uis 1992
---	----------

	1992	2003	Par	art en pourcentage		
	1992	2003	1992	20	03	
Fonction publique de l'État (FPE)	2 329 200	2 543 400	54	51	51	
Fonction publique territoriale (FPT)	1 201 700	1 522 100	28	31	30	
Fonction publique hospitalière (FPH) nc NTCR <sup>1</sup>	799 400	915 100	18	18		
Fonction publique hospitalière (FPH) yc NTCR <sup>2</sup>		966 300			19	
Total nc NTCR <sup>1</sup>	4 330 300	4 980 600	100	100		
Total yc NTCR <sup>2</sup>		5 031 800			100	

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors emplois aidés et emplois secondaires, hors volontaires militaires.

<sup>1.</sup> Non compris les non-titulaires sur crédits de remplacement.

<sup>2.</sup> Y compris les non-titulaires sur crédits de remplacement.

Tableau 2 : Effectifs des trois fonctions publiques et équivalents temps plein (ETP) en 2003

			t collectivités oriales		rutement t public	То	tal
		Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP
Fonction publique de	Titulaires	1 748 010	1 680 000	84 733	82 017	1 832 743	1 762 017
ľÉtat (FPÉ)	Militaires	326 156	326 156	41	41	326 197	326 197
	Ouvriers d'État	54 863	53 580	1 086	992	55 949	54 572
	Non-titulaires	184 401	147 046	144 061	99 117	328 462	246 163
	Total FPE	2 313 430	2 206 782	229 921	182 167	2 543 351	2 388 949
	Emplois aidés	12 977	12 959	57 257	41 087	70 234	54 046
	Volontaires militaires	23 299	23 299			23 299	23 299
Fonction publique	Titulaires	894 151	840 106	263 182	248 281	1 157 333	1 088 387
territoriale (FPT)	Non-titulaires	217 991	165 715	91 328	69 482	309 319	235 198
	Assistantes maternelles	50 348	49 432	5 143	4 947	55 491	54 379
	Total FPT	1 162 490	1 055 254	359 653	322 709	1 522 143	1 377 963
	Emplois aidés	86 506	55 039	22 942	16 284	109 448	71 323
Fonction publique	Titulaires			742 052	704 014	742 052	704 014
hospitalière (FPH)	Non-titulaires			130 135	116 739	130 135	116 739
	Médecins			94 153	64 265	94 153	64 265
	Total FPH			966 340	885 018	966 340	885 018
	Emplois aidés			29 261	21 769	29 261	21 769
FPE + FPT + FPH	Titulaires et militaires	2 968 317	2 846 262	1 090 008	1 034 353	4 058 325	3 880 615
	Non-titulaires	402 392	312 761	365 524	285 338	767 916	598 100
	Ouvriers d'État	54 863	53 580	1 086	992	55 949	54 572
	Assistantes maternelles	50 348	49 432	5 143	4 947	55 491	54 379
	Médecins			94 153	64 265	94 153	64 265
	Total	3 475 920	3 262 036	1 555 914	1 389 895	5 031 834	4 651 930
	Emplois aidés	99 483	67 998	109 460	79 140	208 943	147 138
	Volontaires militaires	23 299	23 299			23 299	23 299

	Effectifs	ETP
Enseignants de l'enseignement privé sous contrat	153 830	140 093

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: Emplois principaux.

FPE: métropole, Dom-Tom, étranger.
FPT: métropole, Dom et Saint-Pierre-et-Miquelon.
FPH: métropole at Dom; y compris internes et résidents, non-titulaires sur crédits de remplacement. Non compris les praticiens-hospitalo-universitaires (recensés avec les effectifs de la FPE) et médecins libéraux.

Sources: Insee, Drees, DHOS.

Depuis 1992, les effectifs de l'État ont augmenté de 9 %, moins que ceux des fonctions publiques territoriale (27 %) et hospitalière (15 %), et moins aussi que l'emploi total (11,4 %). La croissance de l'emploi public repose ainsi sur celle de la fonction publique territoriale (FPT).

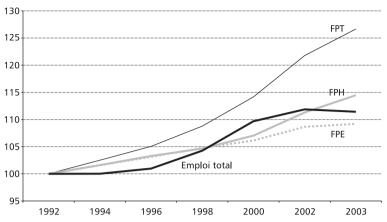
Tableau 3 : Évolution des effectifs trois fonctions publiques entre 1992 et 2003

	Évolu	Variation en effectifs entre 1992-2003		
	Ministères et collectivités territoriales	EPA à recrutement de droit public	Total	Total
Fonction publique de l'État (FPE)	6,0	56,7	9,2	214 119
Fonction publique territoriale (FPT)	18,3	63,9	26,7	320 425
Fonction publique hospitalière (FPH) <sup>1</sup>		14,5	14,5	115 714
Ensemble	9,8	29,1	15,0	650 258

<sup>1.</sup> Non compris non-titulaires sur crédits de remplacement.

Champ: hors emplois aidés et emplois secondaires et hors volontaires militaires.

Graphique 1 : Évolution des trois fonctions publiques et de l'emploi entre 1992 et 2003



Champ: hors emplois aidés, hors volontaires militaires.

Sources: Insee, Drees, DHOS.

### La moitié des emplois publics sont créés dans la fonction publique territoriale

En onze ans, la fonction publique territoriale (FPT), qui a enregistré la plus forte progression de ses effectifs (+27 %), a absorbé à elle seule presque la moitié des emplois créés : soit 49 % des 650 000 emplois créés, contre 33 % pour l'État et 18 % pour la fonction publique hospitalière. Cette croissance soutenue de la FPT est une tendance longue amorcée dès les années soixante. La forte augmentation de la population urbaine et celle de l'offre de services communaux qui en a découlé ont conduit au fort développement des effectifs communaux. À partir des années quatre-vingt-dix, les communes continuent de jouer un rôle important dans l'évolution de la FPT. Cependant, la décentralisation et le transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités territoriales deviennent un facteur de plus en plus important de la croissance de l'emploi territorial.

Sur les 1,522 million d'agents sur emploi principal, hors bénéficiaires d'emplois aidés, que compte la fonction publique territoriale, 76 % travaillent dans les régions, départements et communes et 24 % dans les établissements publics administratifs locaux. Les communes, avec 63 % du total des agents (956 000 emplois), restent les premiers employeurs mais leur part dans l'emploi territorial total poursuit sa baisse. La part occupée par les départements a elle aussi baissé. Ce mouvement s'est effectué au profit des établissements publics communaux, intercommunaux et départementaux mais aussi des régions. Celles-ci, érigées en collectivités territoriales en 1986 seulement, représentent une faible part de l'emploi total (0,9 % en 2003) mais leurs effectifs ont plus que doublé depuis 1992.

Sous l'effet de la progression de la coopération intercommunale, les organismes intercommunaux ont vu leurs effectifs passer de 78 000 personnes en 1992 à 148 000 en 2003. Alors que ces établissements constituent 10 % de l'emploi territorial en 2003, 22 % des nouveaux emplois territoriaux créés entre 1992 et 2003 leur sont imputables.

Tableau 4 : Répartition des effectifs de la fonction publique territoriale entre collectivités territoriales et EPA en 2003 et évolution depuis 1992

	1992	2003	Évolution en % 1992-2003	Part en % en 1992	Part en % en 2003
Collectivités territoriales					
Communes	822 085	956 040	16,3	68,4	62,8
Départements	153 914	193 298	25,6	12,8	12,7
Régions	6 264	13 152	110,0	0,5	0,9
Total collectivités territoriales	982 263	1 162 490	18,3	81,7	76,4
EPA locaux				0,0	0,0
Établissements communaux	81 999	107 693	31,3	6,8	7,1
Établissements intercommunaux	78 043	147 692	89,2	6,5	9,7
Établissements départementaux	28 801	73 826	156,3	2,4	4,9
Autres collectivités	30 612	30 442	-0,6	2,5	2,0
Total EPA locaux	219 455	359 653	63,9	18,3	23,6
Total FPT	1 201 718	1 522 143	26,7	100,0	100,0

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors emplois aidés et emplois secondaires.

Source : Insee.

Près d'un emploi sur deux des collectivités territoriales est situé dans la filière technique, un quart dans la filière administrative et un dixième dans la filière sociale, qui comprend notamment le cadre d'emplois d'agent spécialisé des écoles maternelles. Les emplois des filières culturelle et animation constituent chacune un volume d'emploi de 5 %. Ce sont également celles qui emploient, avec la filière sportive, le plus de non-titulaires.

Tableau 5 : Répartition de la fonction publique territoriale par filière d'emploi au 31 décembre 2003

Filière	Titulaires	Non-titulaires	Total
Administrative	25,8	12,8	23,0
Technique	46,8	39,5	45,1
Culturelle	3,6	7,6	4,5
Sportive	1,1	1,6	1,3
Sociale	10,0	11,5	10,3
Nédico-sociale	4,7	5,3	4,9
Nédico-technique	0,2	0,3	0,2
Sapeurs-pompiers professionnels	3,7	0,1	2,9
olice municipale	1,8	0,2	1,4
Animation	2,1	16,2	5,2
lors filières	0,1	3,6	0,9
Non déterminée	0,0	1,2	0,3
otal	100,0	100,0	100,0

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), assistantes maternelles, apprentis. Y compris emplois secondaires, ce qui surestime un peu la proportion de non-titulaires.

Source : Insee.

Selon le type de collectivité, les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes et les cadres d'emploi pèsent alors d'un poids différent. Certaines filières relèvent plus spécifiquement de certains types de collectivités. Les fonctions de police relèvent des communes, celle de lutte contre l'incendie des départements, les métiers de l'animation et de la culture dépendent, pour l'essentiel, des communes ou des établissements intercommunaux, la filière médico-sociale repose sur

les communes et les départements. Les filières technique et administrative, en revanche, sont présentes dans tous les types de collectivités.

### Une fonction publique hospitalière qui croît au même rythme que l'emploi public

Les personnels des hôpitaux et établissements autonomes d'hébergement pour personnes âgées s'élèvent à 966 340 personnes  $^1$ , y compris les non-titulaires sur crédits de remplacement ; 95 % travaillent dans les hôpitaux publics et 5 % dans les établissements autonomes pour personnes âgées. Sur onze ans, hors non-titulaires sur crédits de remplacement pour lesquels nous ne disposons pas de l'information à cette date, les effectifs ont progressé de +15 %, comme l'emploi public.

Tableau 6 : Les effectifs de la fonction publique hospitalière au 31 décembre 2003

	Titulaires	Non-titulaires sur emplois permanents	Non-titulaires sur crédits de remplacement	Médecins	Total
Hôpitaux, médecins				94 153	94 153
Hôpitaux, personnel non médical	704 682	61 927	51 178		817 787
Total hôpitaux	704 682	61 927	51 178	94 153	911 940
Établissements d'hébergement pour personnes âgées	37 370	17 030			54 400
Total fonction publique hospitalière	742 052	78 957	51 178	94 153	966 340

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : Drees, DHOS, Insee.

Pour éviter les doubles comptes, les personnels médicaux et non médicaux des établissements sociaux et médico-sociaux et ceux des maisons de retraite sans autonomie juridique qui travaillent dans des structures dépendant des collectivités territoriales ne sont pas comptés ici. En effet, les intéressés sont recensés avec les effectifs territoriaux. Quelque 60 000 personnes environ sont dans ce cas, dont la moitié de non-titulaires. En outre, les 10 000 praticiens hospitalo-universitaires, agents de l'État pour leur activité universitaire sont recensés avec les agents de la fonction publique de l'État.

Tableau 7 : Répartition des effectifs de la fonction publique hospitalière par filière en 2002

	Titulaires	Non-titulaires	Total
Administrative	11,0	12,0	11,1
Soignante	71,3	64,2	70,4
Socio-éducative	1,2	1,3	1,2
Médico-technique	5,1	3,5	4,9
Technique et ouvrière	11,4	19,0	12,4
Total	100,0	100,0	100,0

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

 $Champ: hors\ emplois\ aid\'es,\ m\'edecins\ et\ \'etablissements\ d'h\'ebergement\ pour\ personnes\ \^ag\'ees.$ 

Sources : Drees et DHOS.

La structure du personnel par filière est stable depuis plusieurs années. Un pourcentage de 70 % du personnel non médical des hôpitaux appartient à la filière soignante. Dans cette filière, les effectifs les plus nombreux appartiennent aux corps des infirmiers (26 %), des aides-soignants

<sup>1.</sup> Chiffres provisoires.

(24 %) et des agents de service hospitaliers (11 %). Loin derrière, deux filières occupent une proportion équivalente d'agents : la filière technique et ouvrière et la filière administrative (12 % et 11 % respectivement).

### La croissance de la fonction publique de l'État, la plus faible des trois fonctions publiques, est tirée par celle de ses établissements

Les effectifs de la fonction publique de l'État sont ceux qui progressent le moins (+9 % en onze ans). Une part importante de la croissance des effectifs est due au dynamisme de ses établissements publics. Entre 1992 et 2003, les effectifs des EPA ont en effet progressé de 57 % quand ceux des ministères n'augmentaient que de 6 %. Ainsi, alors qu'ils ne représentaient en 1992 que 6 % des effectifs, ils en représentent 9 % en 2003.

Sont définies dans ce document comme agents des établissements publics nationaux les personnes rémunérées sur le budget propre de ces établissements. Celles en fonction dans un établissement public mais rémunérées sur le budget de l'État, comme la plupart des personnels des lycées, collèges et universités, ou les fonctionnaires d'un ministère mis à disposition d'un EPA, figurent dans ce document parmi les agents de l'État.

Emploi et solidarité Culture Affaires étrangères et Coopération Agriculture Services du Premier ministre Enseignement supérieur Jeunesse et Sports Équipement Économie et finances Éducation nationale Justice Défense Outre-mer Total 0 % 10 % 70 % 90 % 100 % Ministères ■ EPA dérogatoires ■ EPA non dérogatoires

Graphique 2 : Répartition des effectifs de l'État entre ministères et établissements publics administratifs

Source : Insee.

Compte tenu de leurs missions, les ministères à faibles effectifs ont plus que les autres recours à la formule de l'établissement public. Sur 64 000 agents du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, moins de la moitié appartiennent au ministère lui-même ; les autres appartenant à un établissement public comme l'Agence nationale pour l'emploi (22 600). Aux Affaires étrangères, à la Culture et à l'Agriculture, les proportions s'établissent aux environs des deux tiers dans les ministères et un tiers dans les établissements. Les ministères les plus importants (hors Défense) ont une répartition de leurs agents plus proche de la moyenne : 4 % des agents de l'Éducation nationale sont rémunérés par des établissements publics, 5 % de ceux de l'Économie, 10 % de ceux de l'Équipement.

Pour permettre aux établissements publics administratifs de répondre aux besoins particuliers auxquels leurs missions les destinent, il existe des dérogations spécifiques au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires. La liste des établissements dans lesquels la spécificité des missions justifie le recrutement de personnels non titulaires ayant une expertise adaptée compte actuellement une cinquantaine d'établissements ou groupes d'établissements <sup>1</sup>. Y figurent notamment l'Agence nationale pour l'emploi, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, l'Institut géographique national ou encore, de création plus récente, les établissements institués dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire (l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Institut de veille sanitaire, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales...). Les agents de ces établissements dits « dérogatoires » relèvent généralement du droit public mais, dans certains cas, le recrutement de personnel de droit privé est même autorisé.

Près du quart des agents des établissements publics administratifs travaillent dans des établissements dérogatoires. Cette proportion s'élève à 36 % pour les seuls non-titulaires. Dans les EPA du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ce sont 71 % des agents des EPA et 90 % des non-titulaires qui appartiennent à ce type d'organismes.

#### Les effectifs des ministères connaissent des évolutions contrastées

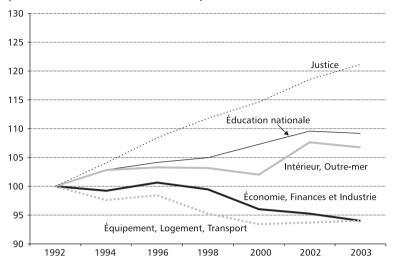
Dans les ministères, sur les 131 000 agents comptés entre 1992 et 2003, 103 000 ont rejoint l'Éducation nationale. La place prédominante de l'Éducation nationale dans les effectifs de l'État explique ce résultat. Les effectifs de l'Éducation ont progressé de +9% en onze ans moins que ceux d'autres ministères. Cette croissance de +9% tire toutefois vers le haut l'évolution globale : hors Éducation nationale, les effectifs des ministères n'augmentent que de +2,6% sur la même période.

Les évolutions sont en fait contrastées selon les administrations : augmentation à l'Intérieur (+7 %) du personnel des préfectures liée à l'élargissement de leurs missions d'abord, puis de celui de la Police nationale (+8 %) ; augmentation également à la Justice (+21 %). D'autres ministères ont connu une décroissance de leurs effectifs sur la période examinée : les Affaires étrangères et la Coopération, en raison de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (-15 000), l'Équipement et les Finances où la tendance est à la baisse des effectifs depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.

Pour l'Éducation nationale, la croissance des effectifs, alors que le nombre d'élèves était en baisse (-500 000), s'explique principalement par la difficulté d'opérer des redéploiements entre les zones en baisse démographique et les régions en expansion. Elle résulte aussi de l'augmentation de l'offre d'options à petits effectifs et de l'accroissement du travail à temps partiel.

<sup>1.</sup> Liste des établissements publics à caractère administratif annexée au décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 pris en application du 2° alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et liste des établissements publics à caractère administratif autorisés, par une disposition législative spécifique, à déroger au principe posé à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983.

Graphique 3 : Évolution des effectifs réels des principaux ministères civils (base 100 au 31 décembre 1992)



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : Insee, exploitation des fichiers de paie.

Tableau 8 : Effectifs par ministère entre le 31 décembre 1992 et le 31 décembre 2003

Ministère	1992	2003	Évolution 1992-2003 en %
Affaires étrangères et Coopération	21 927	19 570	-10,7
Agriculture	33 675	38 857	15,4
Culture	12 992	13 985	7,6
Défense et Anciens combattants	404 212	421 150	4,2
Économie, Finances et Industrie	208 783	196 286	-6,0
Éducation, Recherche, Jeunesse et Sports	1 125 533	1 228 803	9,2
Emploi et Solidarité	24 862	28 355	14,0
Équipement	123 778	116 396	-6,0
Intérieur	161 666	173 064	7,1
Dont Police nationale	125 185	135 046	7,9
Dont autres services	36 481	38 018	4,2
Justice	58 316	70 638	21,1
Outre-mer	3 022	2 740	-9,3
Services du Premier ministre	3 698	3 586	-3,0
Total	2 182 464	2 313 430	6,0
Total hors Éducation nationale	1 056 931	1 084 627	2,6

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors emplois aidés, hors volontaires militaires.

Source : Insee, exploitation des fichiers de paie.

### Depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent

Confirmant les tendances de long terme, c'est la fonction publique territoriale qui a créé le plus d'emplois en 2003. Au total, 60% des 98% 000 emplois publics créés l'ont été dans la fonction publique territoriale. Avec une croissance de +4% sur l'année (hors emplois aidés), la fonction publique territoriale a ainsi connu la plus forte progression des trois fonctions publiques. Comparativement, les effectifs de la fonction publique de l'État se sont accrus de +0,5%, et ceux de la fonction publique hospitalière de +2,9%.

Entre 1992 et 2002, la croissance de la fonction publique de l'État avait été plus élevée (+0,8 % en moyenne annuelle). L'année 2003 marque en fait un tournant.

Pour la première fois, en effet, les effectifs des ministères ont diminué (-0,2 %), ils avaient crû de +0,6 % en moyenne annuelle entre 1992 et 2002. Cette évolution est toutefois en grande partie liée à la création en 2003, dans le cadre d'un nouveau dispositif d'aide à l'emploi, de 16 100 postes d'assistants d'éducation affectés aux budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE). Ces assistants d'éducation payés sur le budget des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), sont appelés à remplacer progressivement à la fois les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) et les adjoints d'éducation du programme « nouveaux emplois – nouveaux services » (emplois jeunes). L'instauration de ce dispositif modifie la répartition des effectifs entre l'État et les établissements publics : les maîtres d'internat et les surveillants d'externat figurent au tableau des effectifs de l'État alors que les assistants d'éducation et les adjoints d'éducation sont gérés par les établissements d'enseignement et figurent donc aux effectifs des EPA. Hors MISE, le ralentissement de la croissance des effectifs des ministères est de ce fait moins marqué, celle-ci s'est élevée à +0,4 % entre 2002 et 2003, alors qu'elle était de +0,6 % entre 1992 et 2002.

A contrario, on constate une forte progression des effectifs des établissements publics administratifs de l'État (+8,2 %) entre 2002 et 2003.

L'analyse des évolutions 2003/2002 (hors emplois aidés) des effectifs de la fonction publique de l'État ne rend cependant qu'imparfaitement compte de l'impact de ce nouveau dispositif d'aide à l'emploi créant les assistants éducation. La croissance des effectifs (hors emplois aidés) des établissements publics locaux d'enseignement est surévaluée puisqu'elle n'intègre pas la baisse des emplois jeunes. En tenant compte de la baisse des emplois aidés de -28 %, dont -29 % dans les établissements publics locaux d'enseignement, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État diminuent de -1,8 %. On peut noter d'ailleurs que, hors impact de ce nouveau dispositif créant les assistants d'éducation, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État (hors EPLE et emplois aidés) ont même baissé de -0,6 %, alors qu'ils avaient crû de +4,0 % entre 1992 et 2002.

Au total, les effectifs de la fonction publique de l'État ont baissé de -0,4 % y compris emplois aidés entre 2002 et 2003.

La baisse des emplois jeunes n'est pas propre à la fonction publique de l'État : les évolutions des effectifs des deux autres fonctions publiques sont elles aussi moins fortes lorsqu'on intègre les emplois aidés, avec pour la fonction publique territoriale +1,6 % d'augmentation contre +4 % hors emplois aidés et +2,1 % pour la fonction publique hospitalière contre +2,9 % sans ces emplois aidés.

Tableau 9 : Evolution des	offoctife doe traic fanc	tions publiques ontro	2002  At  2004
Tableau 9 . Evolution des	errectile des trois foric	tions publiques entre	2002 EL 2004

	Évolution 1992-2002 en moyenne annuelle	Évolution 2002-2003			Évol	004	
	Total hors emplois aidés	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total
FPE <sup>1</sup>	0,8 %	0,5 %	-25,1 %	-0,4 %	nc	nc	nc
Ministères	0,6 %	-0,2 %	-8,9 %	-0,3 %	-0,6 %	-14,0 %	-0,6 %
total hors MISE	0,6 %	0,4 %	-8,9 %	0,3 %	0,0 %	-14,0 %	-0,1 %
MISE	0,9 %	-25,1 %	-	-25,1 %	-32,1 %	-	-32,1 %
EPA	3,8 %	8,2 %	-27,9 %	-1,8 %	nc	nc	nc
total hors EPLE	4,0 %	-0,6 %	-18,9 %	-1,5 %	nc	nc	nc
EPLE	1,8 %	110,2 %	-29,2 %	-2,5 %	nc	nc	nc
FPT	2,0 %	4,0 %	-23,4 %	1,6 %	3,5 %	-24,3 %	1,6 %
Collectivités territoriales	1,5 %	2,4 %	-24,4 %	0,0 %	2,2 %	-25,5 %	0,3 %
EPA locaux	4,1 %	9,6 %	-19,8 %	7,2 %	7,7 %	-19,6 %	6,0 %
FPH <sup>2</sup>	1,1 %	2,9 %	-18,6 %	2,1 %	nc	nc	nc
Ensemble	1,2 %	2,0 %	-23,4 %	0,7 %	nc	nc	nc

<sup>1.</sup> Hors volontaires militaires, données EPA non disponibles en 2004.

<sup>2.</sup> Hors non-titulaires sur crédits de remplacement entre 1992-2003 et y compris non-titulaires sur crédits de remplacement entre 2002-2003, données non disponibles sur 2004.

En 2004, les premières évaluations montrent que la tendance à la baisse des effectifs de l'État se prolonge à la fois du fait de la mise en place progressive du dispositif d'aide à l'emploi créant les « assistants d'éducation » en substitution des maîtres d'internat et surveillants d'externat et des emplois jeunes mais aussi des baisses ou moindres progressions des effectifs enregistrées dans la plupart des ministères. Hors MISE et emplois aidés, les effectifs des ministères sont stables entre 2003 et 2004. Par comparaison, ils avaient crû de +0.6 % en moyenne annuelle entre 1992-2002 et de +0.4 % entre 2002 et 2003.

Seul le ministère de la Justice voit ses effectifs croître de façon significative (+3,1 %) en 2004.

		Répartition par	statut en 2004		Total 2004 (p)	Evolution 2003-2004
Ministères	Militaires	Non- titulaires	Ouvriers d'Etat	Titulaires	en milliers	en %
Affaires étrangères	1,9	47,7	0	50,4	19,5	-0,6
Agriculture	0	15,5	0,1	84,4	38,5	-1,0
Hors MISE	0	14,2	0,1	85,8	37,8	-0,1
MISE	0	100,0	0	0	0,6	-37,9
Culture	0	13,1	0	86,9	13,9	-0,4
Défense	77,5	2,0	10,2	10,3	423,2	0,5
Économie, Finances et Industrie	0	5,6	0	94,4	194,9	-0,7
Éducation nationale, Recherche, Jeunesse et Sports	0	8,6	0	91,4	1 211,8	-1,4
Hors MISE	0	6,6	0	93,4	1 185,9	-0,4
MISE	0	100,0	0	0	25,9	-32,0
Emploi et Solidarité	0	15,1	0	84,9	28,4	0,2
Equipement	0,5	6,9	8,2	84,4	115,9	-0,4
Intérieur (Y compris Outre-mer)	0,7	3,0	0,8	95,4	178,0	1,2
Justice	0	6,2	0	93,8	73,1	3,5
Services du Premier Ministre	0	38,5	19,0	42,5	3,6	0,0
Total	14,4	7,1	2,4	76,1	2 300,7	-0,6
Total hors MISE	14,5	6,1	2,4	77,0	2 274,2	0,0

Champ : métropole + Dom Tom et étranger (hors emplois aidés et militaires volontaires).

Emplois principaux.

Source Insee.

## Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères et la fonction publique territoriale

Parmi les 5,032 millions d'agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés et militaires volontaires), 717 000 sont non titulaires, auxquels il faut ajouter les 52 000 non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux, soit 768 000 au total.

Les travaux d'harmonisation des concepts et des techniques de recensement des non-titulaires réalisés au sein de l'Observatoire de l'emploi public permettent maintenant de calculer des taux de non-titulaires dans les trois fonctions publiques sur la base des mêmes définitions.

Entre 1992 et 2003, période pour laquelle les données disponibles par statut sont comparables dans les trois fonctions publiques, l'emploi des non-titulaires a progressé un peu plus vite que l'emploi public, de +17 % contre +15 % pour l'emploi public, mais avec des différences marquées entre fonctions publiques. Ces évolutions sont calculées hors non-titulaires sur crédits de remplacement pour la fonction publique hospitalière, les données n'étant pas disponibles en 1992.

Tableau 11 : Non-titulaires et équivalents temps plein parmi les agents des trois fonctions publiques entre 1992 et 2003

		1992			2003			É	volution	1992-20	003	
	Non- titulaires	% non- titulaires	ETP non- titulaires	Non- titulaires	% non- titulaires	ETP non- titulaires	Effectifs	%	Non- titulaires	%	ETP non- titulaires	%
Ministères	219 960	10,1	182 287	184 401	8,0	147 046	130 966	6,0	-35 559	-16,2	-35 241	-19,3
EPA nationaux	77 508	52,8	54 970	144 061	62,7	99 117	83 153	56,7	66 553	85,9	44 147	80,3
Total fonction publique de l'État	297 468	12,8	237 257	328 462	12,9	246 163	214 119	9,2	30 994	10,4	8 906	3,8
Communes, départements et régions	210 170	21,4	157 972	217 991	18,8	165 715	180 227	18,3	7 821	3,7	7 743	4,9
EPA locaux	66 786	30,4	48 686	91 328	25,4	69 482	140 198	63,9	24 542	36,7	20 796	42,7
Total fonction publique territoriale	276 956	23,0	206 658	309 319	20,3	235 198	320 425	26,7	32 363	11,7	28 540	13,8
Fonction publique hospitalière yc NTCR <sup>1</sup>	-	-	-	130 135	13,5	116 739	-	-	-	-	-	-
Fonction publique hospitalière hors NTCR <sup>1</sup>	40 473	5,1	38 629	78 957	8,6	68 974	115 714	14,5	38 484	95,1	30 345	78,6
Total fonction publique yc NTCR 1	-	-	-	767 916	15,3	598 100	-	-	-	-	-	-
Total fonction publique hors NTCR	614 897	14,2	482 544	716 738	14,4	550 335	650 258	15,0	101 841	16,6	67 791	14,0

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source: Insee, Drees, DHOS,

Dans les ministères, le nombre de non-titulaires baisse en volume et en proportion. Il passe de 220 000, fin 1992, (10 % des effectifs) à 184 000 fin 2003 (8 %). On compte 35 000 non-titulaires de moins sur cette période. Comme les non-titulaires sont nombreux à travailler à temps partiel ou à temps incomplet, la diminution du nombre de non-titulaires est encore plus forte en ETP (-19 %) qu'en effectifs réels (-16 %). Cette baisse du nombre de non-titulaires a commencé dans les années 1980-1986 avec les plans de titularisation pris après la promulgation du statut général (loi du 13 juillet 1983 en particulier) limitant le recours au personnel non-titulaire. Cette catégorie voit pourtant ses effectifs repartir à la hausse à partir de 1986, ce qui conduit le Gouvernement à prendre de nouvelles mesures : les plans de résorption de l'emploi précaire de 1999 et 2001. Cette diminution est particulièrement sensible en 2003 (-15 000) du fait de la création des assistants d'éducation dans les EPLE qui remplacent les MISE jusqu'à présent comptés dans les effectifs des ministères.

Dans les EPA nationaux, au contraire, le nombre de non-titulaires est en forte augmentation. On compte 66 000 non-titulaires ou 44 000 ETP de plus entre 1992 et 2003. Cette évolution accompagne la croissance des effectifs des établissements publics, notamment des établissements « dérogatoires ». Dans ces derniers, le statut normal des agents est celui de non-titulaires, la création d'EPA dérogatoires conduit donc à l'embauche de non-titulaires. Un tiers des non-titulaires des EPA sont dans les EPA dérogatoires alors que ceux-ci ne représentent que le quart total des effectifs des EPA. Les établissements non dérogatoires ont aussi davantage recours à cette forme d'emploi, particulièrement les universités qui recrutent enseignants et chercheurs temporaires.

Depuis 1992, les effectifs de la fonction publique territoriale, tous statuts confondus, progressent de 27 %. Ceux des non-titulaires n'augmentent que de 12 % (14 % en ETP), essentiellement dans les EPA. En effet, dans l'ensemble « régions-départements-communes », l'augmentation du nombre de non-titulaires n'est que de 4 %. Elle est de 37 % dans les établissements publics locaux. La mise en place progressive des cadres d'emploi à partir de 1988 a en effet conduit à intégrer une partie des non-titulaires dans l'emploi statutaire et à limiter le recours à ce type de personnel.

Contrairement à la situation dans la FPE et la FPT, le nombre de non-titulaires dans la fonction publique hospitalière augmente plus rapidement que l'effectif total : alors que l'emploi total hospitalier progresse de 15 % entre 1992 et 2003, le nombre de non-titulaires a presque doublé.

<sup>1.</sup> NTCR : non-titulaires sur crédits de remplacement.

### Dans la fonction publique de l'État, on distingue deux catégories de non-titulaires

Selon la typologie maintenant établie pour la fonction publique de l'État et présentée dans le premier chapitre, les 184 000 non-titulaires employés par les services de l'État (administration centrale et services déconcentrés) fin 2003 sont classés en deux grands ensembles : les personnes appartenant à des catégories spécifiques de non-titulaires déclinées par catégories statutaires d'une part et les autres d'autre part.

#### Une moitié des non-titulaires relève de catégories très spécifiques

Au total, 93 000 personnes (53 % des non-titulaires de l'État) appartiennent à des catégories d'emplois qui ne peuvent être occupés que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Ils occupent des fonctions n'ayant pas vocation à être exercées par des titulaires car elles sont « statutairement » temporaires ou que les tâches sont spécifiques et, éventuellement, accompagnées d'un mode d'exercice à temps incomplet.

Les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE), constituent encore 21 % des non-titulaires de l'État, bien qu'ils soient progressivement remplacés par les assistants d'éducation. Les enseignants ou chercheurs temporaires représentent 16 % de l'ensemble des non-titulaires, 9 500 sont allocataires de recherche. Les recrutés locaux sont des personnes recrutées à l'étranger ou dans les territoires d'Outre-mer et dont le contrat est soumis aux dispositions juridiques locales, les personnels de service exercent des tâches spécifiques et sont employés à temps incomplet. Enfin, les cas particuliers concernent des situations plus ponctuelles d'emploi temporaire ou particulier.

Tableau 12 : Typologie des non-titulaires des ministères au 31 décembre 2003				
Catégories spécifiques de non-titulaires				
Maîtres d´internat et surveillants d´externat	39 150			
Enseignants et chercheurs temporaires	29 674			
Recrutés locaux	9 172			
Personnels de service	7 855			
Cas particuliers	7 072			
Total catégories spécifiques	92 923			
Autres non-titulaires	91 478			
Total non-titulaires	184 401			

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Source : Insee, exploitation des fichiers de paie.

#### Une autre moitié en dehors des catégories spécifiques de non-titulaires

Au total, 91 500 personnes occupent un emploi ouvert à titre dérogatoire au recrutement de non-titulaires pour assurer une certaine souplesse de gestion.

Une partie de ces « autres non-titulaires » est *potentiellement* éligible au plan de résorption de l'emploi précaire, sous réserve qu'ils remplissent les conditions de nature de contrat, de nature de fonctions exercées, d'ancienneté et de diplôme. Entre 2001 et 2005, les mesures de titularisation ont permis d'ouvrir 31 300 postes à la résorption de l'emploi précaire, auxquels s'ajoutent les recrutements par examen professionnel (hors ouverture de postes). Entre 2001 et 2003, soit trois ans après le début du plan, 20 100 personnes ont été titularisées sur des postes ouverts à ce type de recrutement et 5 400 par examen professionnel. Néanmoins, ce dispositif ne constitue pas l'unique voie de recrutement possible : 13 % des personnes qui ont été recrutées en dehors de la voie des concours réservés en 2003 dans la fonction publique de l'État étaient des non-titulaires.

### Les non-titulaires se partagent entre emplois permanents et non permanents dans la fonction publique territoriale

Dans la fonction publique territoriale, il n'existe pas, comme dans la fonction publique de l'État, de conditions dérogatoires spécifiques aux EPA quant à l'emploi de non-titulaires. C'est pourquoi, parmi les 309 000 non-titulaires dénombrés par l'Insee, la proportion de cette catégorie de personnel est à peine plus importante dans les EPA (91 000 personnes, soit 25 %) que dans l'ensemble constitué des régions, départements et communes (218 000 personnes soit 19 %). Les écarts constatés entre types de collectivités tiennent pour l'essentiel aux spécificités de leur activité : à cadre d'emplois donné leur taux de non-titulaires varie peu.

Le recours aux non-titulaires semble lié à l'absence de cadres d'emploi correspondant à certains besoins de recrutement, d'une part, à la nature non permanente de certaines activités, d'autre part. Les non-titulaires occupent en effet beaucoup plus souvent que les titulaires des emplois de catégorie A : respectivement 12 % et 7 % (*cf.* tableau 24). Ils sont aussi nombreux dans certains cadres d'emploi qui recrutent essentiellement sur des emplois non permanents pour répondre à des besoins occasionnels ou saisonniers. C'est très clair dans la filière animation, dont 69 % des emplois sont occupés par des non-titulaires.

Tableau 13 : Répartition des effectifs de la fonction publique territoriale par filière d'emploi au 31 décembre 2003

Filière	Pourcentage de non-titulaires dans la filière
Administrative	12,4
Technique	19,4
Culturelle	37,3
Sportive	28,8
Sociale	24,7
Médico-sociale	24,1
Médico-technique	25,8
Sapeurs-pompiers professionnels	0,9
Police municipale	3,7
Animation	69,3
Hors filières	88,4
Non déterminée	92,9
Total	22,2

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), assistantes maternelles, apprentis. Y compris emplois secondaires, ce qui surestime un peu la proportion de non-titulaires.

Source : Insee, enquête sur les effectifs des collectivités territoriales.

Une étude sur les non-titulaires au 31 décembre 2000 du CNFPT montre bien comment la part des emplois non permanents varie selon les cadres d'emplois.

Tableau 14 : Non-titulaires par cadres d'emplois et part de non permanents en pourcentage

	Répartition des non-titulaires par cadres d'emplois au 31/12/2003	Part de non permanents parmi les non-titulaires au 31/12/2000
Agent d'entretien	31,2	54
Agent d'animation	11,7	73
Agent social	7,2	26
Agent administratif	6,0	63
Assistant d'enseignement artistique	3,4	13
Attaché	3,2	6
Agent technique	3,1	16
Animateur	3,0	89
Professeur d'enseignement artistique	1,8	28
Autres cadres d'emplois	29,4	41
Total	100,0	47

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ: hors assistantes maternelles.

Sources : Insee et CNFPT.

Les emplois d'animateurs et d'agents d'animation emploient, respectivement, 89 % et 73 % d'agents non permanents. Dans la filière administrative et dans la filière technique, certains cadres d'emplois relèvent du même schéma : 63 % des agents administratifs et 54 % des agents d'entretien occupent des emplois non permanents.

L'étude du CNFPT apporte d'autres éléments de structure très intéressants. Il apparaît notamment que ces deux catégories de non-titulaires (non-titulaires sur emplois permanents et non permanents) se différencient fortement par leur niveau de qualification et par leur structure par âge. Ceux qui sont permanents sont nettement plus qualifiés et nettement plus âgés que leurs collègues non permanents. Le quart des agents permanents relèvent de la catégorie A, contre seulement 4 % des non permanents. Et encore, les emplois de cabinet ne sont-ils pas inclus dans le champ de l'enquête <sup>1</sup>.

Le quart aussi (22 %) des agents permanents ont 50 ans ou plus, ce qui les rapproche de la structure par âge des titulaires dont 25 % des effectifs appartiennent à cette tranche d'âge. Les nontitulaires non permanents sont les plus jeunes, avec 11 % de personnes âgées de 50 ans et plus.

### Le taux de non-titulaires augmente fortement dans la fonction publique hospitalière avec la prise en compte des personnels payés sur crédits de remplacement

Dans la fonction publique hospitalière, le nombre de non-titulaires permanents <sup>2</sup> est évalué à 79 000 personnes au 31 décembre 2003 : 62 000 d'entre eux travaillent dans les hôpitaux et les autres dans les établissements pour personnes âgées. Ces non-titulaires permanents représentent 8,2 % de l'emploi total hospitalier (personnel des établissements pour personnes âgées et personnel médical compris).

Tableau 15 : Non-titulaires sur emploi permanent ou sur crédits de remplacement dans la fonction publique hospitalière au 31 décembre 2003

	Non-titulaires sur emploi permanent	En %	Non-titulaires sur crédits de remplacement	En %	Total non-titulaires	En %	Total agents
Personnel non médical	61 927	8,1	51 178	6,7	113 105	14,8	766 609
Total hôpitaux	61 927	6,8	51 178	5,6	113 105	12,4	911 940
EHPA	17 030	31,3			17 030	31,3	54 400
Total FPH	78 957	8,2	51 178	5,3	130 135	13,5	966 340

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ: hors emplois aidés, médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires, y compris les médecins.

Sources : Drees et DHOS.

Depuis 2001, il est possible de compléter l'information avec des données sur les agents non permanents des hôpitaux. L'enquête de la DHOS dite SPE (« Statistique du personnel non médical des établissements publics de santé ») évalue à 51 200 le nombre de non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux fin 2003. Ce complément de taille porte ainsi le taux de non-titulaires de 8,2 % à 13,5 % dans la fonction publique hospitalière. Ce taux est voisin de celui constaté dans la fonction publique de l'État (13 %).

Les travaux de la DHOS montrent que le recours aux non-titulaires est lié au type d'établissement. Ce sont les hôpitaux locaux qui font le plus appel à ce type d'agents et les centres hospitaliers régionaux qui y ont le moins recours (établissements au type inconnu mis à part). Les hôpitaux locaux sont par ailleurs ceux dans lesquels la part de non-titulaires sur crédits de remplacement par rapport à l'ensemble des non-titulaires est la plus grande.

<sup>1.</sup> Sur son champ d'enquête, ne comprenant notamment pas les emplois de cabinet, l'enquête du CNFPT dénombre au total 10 % de nontitulaires en catégorie A. L'ordre de grandeur est confirmé par l'enquête de l'Insee : 13,3 % un an plus tard, y compris les emplois de cabinet.

<sup>2.</sup> La distinction entre non-titulaires permanents et non permanents n'est en fait disponible que pour le personnel non médical des hôpitaux.

Tableau 16 : Proportion de non-titulaires dans le personnel non médical de la fonction publique hospitalière selon le type d'établissement en 2002

	Centres hospitaliers régionaux	Centres hospitaliers	Centres hospitaliers spécialisés	Hôpitaux locaux	Autres <sup>1</sup>	Ensemble
Non-titulaires sur poste permanent	5,4	7,6	7,6	9,5	15,1	7,0
Non-titulaires sur crédits de remplacement	5,3	7,0	4,1	10,4	0,8	6,3
Total non-titulaires	10,7	14,6	11,7	20,0	15,9	13,3

<sup>1.</sup> Il s'agit par exemple des syndicats interhospitaliers.

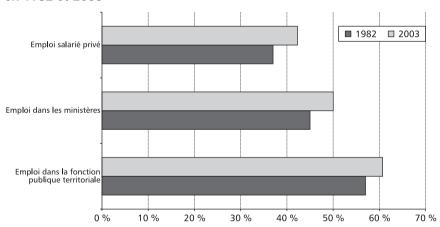
DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : DHOS.

### La forte féminisation de la fonction publique

Dans la fonction publique, les femmes sont majoritaires. En 2003, elles représentent 59 % des effectifs des trois fonctions publiques réunies. Elles sont 42 % dans le secteur privé. D'une manière générale, les femmes sont de plus en plus présentes dans l'emploi salarié mais l'écart entre le public et le privé demeure. Dans le secteur privé, la proportion de femmes parmi les salariés est passée de 37 % à 42 % entre 1982 et 2003. Dans la fonction publique de l'État, les femmes représentent 51 % du personnel des ministères en 2003 (les militaires inclus) contre 45 % en 1982. De la même façon, elles sont plus nombreuses dans la territoriale : en augmentation régulière depuis 1982, de 57 % à 61 % en 2003. Peu de données sont disponibles sur la part des femmes dans la fonction publique hospitalière avant 1999. À cette date, elles représentaient 71 % des effectifs alors qu'elles sont 76 % en 2003.

Graphique 4 : Proportion de femmes dans les ministères, la territoriale et le secteur privé en 1982 et 2003



 ${\it Champ: hors emplois aid\'es (CES, CEC et emplois jeunes)}.$ 

Sources : Insee : enquête « Emploi », fichier de paie des agents de l'État, enquête collectivités territoriales.

### Des métiers et des filières sont traditionnellement réservés aux femmes

La représentation des femmes varie d'une fonction publique à l'autre. L'équilibre « hommes femmes » est juste respecté dans la fonction publique de l'État alors que les femmes représentent respectivement 61 % et 76 % des effectifs de la fonction publique territoriale et hospitalière. Les assistantes maternelles sont, quant à elles, presque exclusivement des femmes.

Tableau 17 : Proportion de femmes dans la fonction publique en 2003, en pourcentage

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Trois fonctions publiques
Titulaires	57,2	56,8	79,6	61,5
Non-titulaires	57,9	68,7	80,1	66,0
Militaires	11,7			11,7
Ouvriers d'État	14,6			14,6
Médecins 1			39,8	39,8
Assistantes maternelles		98,1		98,1
Total	50,5	60,7	75,8	58,5
Total hors militaires	56,2	60,7	75,8	61,7

<sup>1.</sup> Pourcentage de femmes observé en 2002.

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes). Emplois principaux.

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Sources: Insee, Drees, DHOS.

Cette différence dans la répartition des effectifs illustre la féminisation plus ou moins marquée de certains métiers et secteurs d'activité. Les postes à caractère administratif, social, paramédical ou éducatif sont largement féminins alors que les emplois techniques et ouvriers sont principalement occupés par des hommes. Les femmes occupent une large majorité des postes dans les professions soignantes et paramédicales.

Cette spécialisation est par exemple à l'œuvre dans la fonction publique territoriale. Les filières administrative et médico-sociale (25 % et 14 % des effectifs ¹) sont respectivement composées à 84 % et 96 % de femmes. À l'inverse, la filière technique qui emploie près de la moitié des agents territoriaux est moins féminisée, 40 % de femmes. À titre d'exemple, les agents administratifs (filière administrative) sont composés à 89 % par des femmes et les coordinatrices de crèches et les sages femmes (filière médico-sociale) sont toutes des femmes. D'un autre côté, les emplois fonctionnels techniques et les agents de maîtrise (filière technique) ne comprennent que 7 % de personnel féminin.

Tableau 18 : Proportion de femmes par filières dans la fonction publique hospitalière et territoriale

	FPE 2003	FPE hors Défense	FPH 2002
Administrative	69,5	69,6	87,5
Défense et sécurité	11,6	13,1	
Enseignement et recherche	61,3	61,3	79,5
Médicale et paramédicale	71,6	80,2	79,0
Sociale et socio-éducative	70,2	70,1	90,4
Technique et ouvrière	36,5	40,3	42,4
Total	50,5	57,1	75,5

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

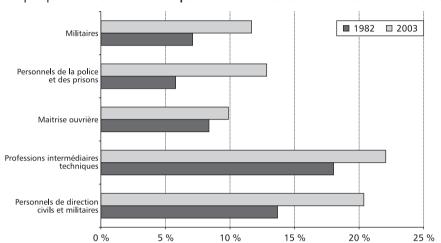
Source : CNFPT-DGCL. Champ : hors emplois aidés. FPE : y compris EPA.

	FPT 2001
Administrative	83,9
Police municipale	16,0
Incendie et secours	1,9
Culturelle	58,9
Médico-sociale	95,8
Animation	69,4
Sportive	25,8
Technique	39,9
Autre	64,6
Total	59,3
Assistantes maternelles	98,3

Sources : Insee, Drees.

<sup>1.</sup> Chiffres extraits du rapport du CNFPT/DGCL – Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales.

L'équilibre d'emploi entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique de l'État masque également une spécialisation selon le sexe et les ministères. Les deux tiers des enseignants sont des femmes ainsi que près des trois quarts des agents du ministère de l'Emploi et de la Solidarité; à l'inverse, les ministères de l'Intérieur, de l'Équipement ou de la Défense restent majoritairement masculins. Les métiers à forte dominante masculine comme le personnel de police et des prisons ou les agents de maîtrise ouvrière enregistrent toutefois une progression importante de leurs effectifs féminins. La part des femmes dans les métiers de la police et des prisons a plus que doublé entre 1992 et 2003. La proportion des femmes militaires a également augmenté ces dernières années, elle est de 11 % en 2003 contre 7 % en 1992.



Graphique 5 : Évolution de la part des femmes dans les métiers les moins féminisés de l'État

### Les cadres des fonctions publiques hospitalière et territoriale sont moins féminisés...

Outre les filières d'activité ou les métiers, le niveau hiérarchique est également un critère de distribution inégale entre les hommes et les femmes. La proportion de femmes sur des postes de cadres (catégorie A) est généralement inférieure à la proportion de femmes dans les effectifs.

Dans la fonction hospitalière hors médecins, les femmes représentent 74 % des agents de catégorie A, soit quasiment la même représentativité que dans l'ensemble des effectifs. Par contre, si on ajoute les médecins, les femmes ne sont plus majoritaires parmi les cadres A. En effet, les médecins représentent 73 % des agents de catégorie A de la fonction publique hospitalière, où les femmes ne représentent que 39 % des effectifs.

A contrario, les agents de catégorie B, infirmiers pour la plupart, de la filière médicale et paramédicale (69 % de cette catégorie) sont très majoritairement des femmes (85 % des effectifs). La spécialisation des emplois n'est pas uniquement liée à la filière d'activité, mais également à la catégorie d'emploi.

Dans la fonction publique territoriale, peu d'informations sont disponibles sur la répartition des agents croisant le sexe, la catégorie hiérarchique et la filière d'activité. On constate toutefois qu'en proportion les femmes sont moins présentes dans les emplois de catégorie A (56 %) que dans les emplois de catégories B (64 %) ou C (59 %).

Les femmes sont cependant plus nombreuses à des fonctions de cadres dans ces deux fonctions publiques que dans le secteur privé. En effet, les cadres A sont à 49 % des femmes dans l'hospitalière et 56 % dans la territoriale. Elles ne sont que 28 % dans le secteur privé.

Tableau 19 : Proportion de femmes dans les effectifs civils des trois fonctions publiques, par catégories, en pourcentage

	FPE 2003			FPH 2002			Emploi
	Total	Hors enseignants	FPT 2001	Personnel non médical	Médecins	Total FPH	salarié privé <sup>1</sup>
Catégorie A : cadres, professions intellectuelles supérieures et médecins	56,5	42,7	56,2	73,8	39,3	48,8	27,9
Catégorie B : professions intermédiaires	62,9	58,5	64,2	84,5		84,5	42,6
Catégorie C : employés, ouvriers et assistantes maternelles	51,6	51,6	58,6	76,3		76,3	44,9
Total des femmes	56,2	51,6	59,3	79,5	39,3	75,5	42,3

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Sources: Insee, Drees, CNFPT-DGCL.

### ... que ceux de la fonction publique de l'État

La féminisation des cadres A est plus accentuée dans la fonction publique d'État : dans les ministères civils, 58 % des agents de catégorie A sont des femmes, contre 56 % sur la totalité des effectifs civils. Cette particularité résulte de la très forte proportion de femmes parmi les enseignants. Hors enseignants, la proportion de femmes cadres dans les ministères civils n'est plus que de 43 %, proportion nettement inférieure à la part des femmes sur l'ensemble des effectifs.

Des ministères fortement féminisés tels que celui de l'Emploi et de la Solidarité ou celui de l'Économie et des Finances (respectivement 71 % et 60 % d'effectif féminin) emploient respectivement 55 % et 38 % de femmes aux postes de catégorie A.

Tableau 20 : Proportion de femmes par catégorie dans les ministères civils en 2003, en pourcentage

	Ministères civils	Hors enseignants	Enseignants
Catégorie A	57,6	42,8	61,5
dont A <sup>+</sup>	30,2	34,7	26,0
Catégorie B	62,8	57,1	78,7
Catégorie C	50,5	50,5	
Total	56,3	50,6	63,3

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Source : Insee.

Hors Éducation nationale, les femmes cadres sont toutefois majoritaires aux ministères de l'Emploi et de la Solidarité (55 %) et de la Culture (54 %). À la Justice (52 %), la catégorie A se compose en grande partie de magistrats, dont les femmes représentent plus de la moitié.

Emploi salarié total hors cadres de la fonction publique, professeurs et professions scientifiques, instituteurs et assimilés professions intermédiaires administratives de la fonction publique, employés civils et agents de services de la fonction publique, policiers et militaires
 Champ: hors emplois aidés et militaires.

Tableau 21 : Proportion de femmes dans les ministères et dans les effectifs de la catégorie A

	Proportion de femmes dans les ministères civils	Proportion de femmes dans les ministères civils, hors enseignants	Part des femmes dans les effectifs de la catégorie A, hors enseignants
Affaires étrangères	42,6	44,4	25,9
Agriculture	51,5	52,6	35,5
Culture	52,8	55,7	54,1
Défense	36,4	36,4	23,1
Économie et finances	59,7	59,8	38,9
Éducation nationale	66,6	66,5	55,7
Emploi et solidarité	71,0	71,0	55,4
Enseignement supérieur	46,2	59,9	46,1
Équipement	28,3	28,3	25,7
Intérieur	30,4	30,4	27,9
Jeunesse et Sports	40,1	56,4	32,6
Justice	53,3	53,5	51,8
Outre-mer	56,8	56,8	28,2
Recherche	41,7	41,7	41,7
Services du Premier ministre	51,2	51,2	43,4
Total	56,3	50,6	42,8

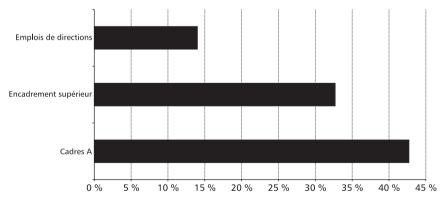
DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Source : Insee.

### L'encadrement supérieur de l'État et ses emplois de direction restent toutefois peu féminisés

Plus on s'élève dans les catégories hiérarchiques, moins les femmes sont présentes. La proportion des femmes dans les corps d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État recrutés à la sortie de l'École nationale de l'administration, des écoles d'application de l'École polytechnique, de l'École nationale de la magistrature, est de 34 % contre 57 % parmi les cadres A.

Graphique 6: Les femmes dans l'encadrement des ministères en 2003, hors enseignants et militaires, en %



L'enquête sur les emplois de direction dans la FPE <sup>1</sup> montre que les femmes n'occupent que 14 % des emplois de directeurs, sous-directeurs ou chefs des services, avec une différence marquée entre administration centrale et services déconcentrés <sup>2</sup>.

<sup>1.</sup> Rapport annuel 2004, « Faits et chiffres », La Documentation française, à paraître.

 $<sup>2. \</sup> Voir \textit{Point Stat } n^o \ 4\text{-}2004 \ de \ Roger \ Martinez: \\ \text{``Lente féminisation de la haute fonction publique en 2002 ``s. }$ 

Dans les services centraux, elles représentent 21 % des emplois de direction et la progression est régulière. La proportion des femmes dans les nominations à ces postes de cadres supérieurs est assez proche de celle du vivier des personnes susceptibles d'être concernées. En effet, pour être nommé, il convient de faire partie du vivier, c'est-à-dire présenter les conditions d'ancienneté requises dans le corps faisant partie du potentiel ou d'être déjà sur un emploi particulier. Une dynamique de rattrapage devrait permettre une représentation équilibrée.

En revanche, dans les services déconcentrés, les femmes n'occupent que 11 % des postes de direction. Leur part dans les nominations est nettement inférieure à leur présence dans les viviers, ce qui ne permet pas de compenser l'écart. La présence des femmes dans les emplois de direction est variable d'un ministère à l'autre, mais hormis à la Justice, leur représentation dans les emplois en services déconcentrés est toujours inférieure de moitié à celle des emplois en administration centrale.

Même parmi les enseignants, les postes de catégories supérieures restent majoritairement occupés par des hommes.

Tableau 22 : Proportion de femmes enseignantes ou chercheurs dans les effectifs universitaires en 2003

	Proportion de femmes en %	
Assistants (non agrégés) et assimilés, attachés de recherche	51,8	Catégorie A
Maîtres de conférences et maîtres assistants, chargés de recherche	38,8	Catégorie A+
Professeurs d'université ou directeur de 2 <sup>e</sup> classe	23,2	
Professeurs d'université ou directeurs de recherche de 1 <sup>re</sup> classe et de classe exceptionnelle	12,4	
Total	34,8	

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

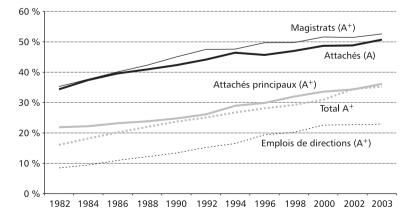
Champ : hors emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes)

Source : Insee.

L'université en est une bonne illustration : les femmes représentent 35 % du personnel enseignant et chercheur, 23 % des professeurs ou directeurs de recherche (catégorie A+). Les présidents d'université élus par leurs collègues universitaires comprennent 13 % de femmes.

La féminisation des emplois de cadres supérieurs de l'État a toutefois augmenté en vingt ans. Parmi les titulaires des ministères civils, la part des femmes au sein des catégories A<sup>+</sup> est en augmentation régulière. Elles représentent 39 % des administrateurs en 2002 contre 19 % en 1980. Plus de la moitié des magistrats sont des femmes en 2003 (52 %) alors qu'elles ne représentaient qu'un tiers du corps vingt ans plus tôt (32 % en 1980).

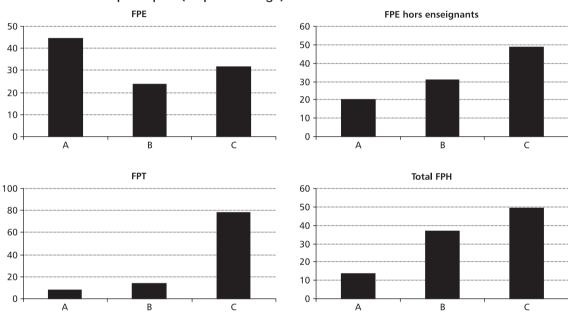
Graphique 7 : Évolution de la part des femmes titulaires de catégorie A et A<sup>+</sup> des ministères civils, hors enseignants, policiers et personnels de prisons



## La qualification des emplois : des différences d'une fonction publique à l'autre

L'importance de certains métiers au sein des trois fonctions publiques dessine la structure hiérarchique de chacune comme de l'ensemble. La fonction publique de l'État, avec ses enseignants, est de loin celle où le poids des cadres A est le plus important en comparaison des deux autres fonctions publiques comme du secteur privé : 45 % dans la FPE, 14 % dans la FPH en comptant les médecins, 8 % dans la FPT, 14 % dans le secteur privé. Le poids des infirmières dans la fonction publique hospitalière conduit à une forte représentation de la catégorie B (37 %) et la prédominance de la filière technique dans la territoriale fait que 78 % des agents territoriaux appartiennent aux cadres d'emplois de catégorie C.

Graphique 8 : Répartition par catégorie hiérarchique dans chacune des trois fonctions publiques (en pourcentage)



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Si l'on fait exception des enseignants, la proportion d'agents de catégorie A dans l'ensemble des trois fonctions publiques n'est plus que de 14 %, un niveau comparable à celui du secteur privé. Les agents de catégorie C sont alors majoritaires : ils représentent 60 % des effectifs, soit environ la moitié de ceux de la FPE et de la FPH, près de huit agents sur dix de la fonction publique territoriale.

Que l'on soit dans une configuration avec ou hors enseignants de l'État, la catégorie B représente environ le quart des agents. Hors enseignants des ministères, la catégorie B est la seconde après la catégorie C. La FPH contribue beaucoup à l'importance de ce niveau dans l'ensemble de la fonction publique avec les infirmiers.

Hors enseignants, la structure hiérarchique des trois fonctions publiques réunies a peu évolué depuis 1990 <sup>1</sup>. En effet, on comptait 12 % de cadres en 1990, on en compte 14 % en 2003 et la catégorie B est passée de 22 % en 1990 à 23 % en 2003. La baisse de la part des agents de catégorie C est compensée par une légère augmentation des personnels de niveau A et B. Ce maintien relatif de la structure hiérarchique masque des évolutions très différentes entre l'hospitalière et la territoriale d'une part, l'État d'autre part.

<sup>1.</sup> La comparaison ne peut pas se faire sur 1992 où les informations par catégorie ne sont pas disponibles pour la FPH.

Tableau 23 : Répartition par catégorie des personnels civils non enseignants de la FPE, et tous personnels pour la FPT et la FPH en %

	Catégorie A		Catég	Catégorie B		orie C
_	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Fonction publique de l'État hors enseignants (ministères et EPA)	14,7	20,8	22,0	24,4	63,3	54,8
Fonction publique territoriale <sup>1</sup>	8,3	7,9	12,0	13,8	79,7	78,3
Fonction publique hospitalière <sup>2</sup>	14,1	13,8	37,9	37,1	48,0	49,1
Trois fonctions publiques	12,1	13,8	22,3	23,4	65,6	62,8

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes). Emplois principaux.

Sources: Insee, Drees, DHOS,

### La structure hiérarchique des fonctions publiques territoriale et hospitalière reste stable

La proportion de cadres A est plus faible dans la territoriale (8 %) et l'hospitalière (14 %) que dans la fonction publique de l'État.

C'est le personnel médical des hôpitaux qui tire vers le haut la part de cadres de la FPH puisque, par définition, cette catégorie de personnel, qui représente près de 10 % des effectifs de la FPH, appartient dans sa totalité au niveau A. Parmi le personnel titulaire non médical, la catégorie A ne représente que 4 % des effectifs. Une partie de ces cadres sont recrutés comme non-titulaires. En effet, dans la FPH comme dans la FPT, les cadres sont plus nombreux parmi les non-titulaires que parmi les fonctionnaires : on compte 4 % de cadres chez les fonctionnaires dans la FPH, 7 % chez les non-titulaires, dans la FPT les proportions sont respectivement de 7 et 12 %.

Tableau 24 : Répartition des titulaires et non-titulaires de la FPT et la FPH par catégorie hiérarchique

	A en %	B en %	C en %
Fonction publique territoriale (1)			
Titulaires	7,2	14,1	78,7
Non-titulaires	11,9	15,3	72,8
Assistantes maternelles	0,0	0,0	100,0
Total FPT	7,9	13,8	78,3
Fonction publique hospitalière (2)			
Titulaires	3,8	43,1	53,1
Non-titulaires	7,3	28,5	64,2
Médecins	100,0	0,0	0,0
Total FPH	13,8	37,1	49,1

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes). Emplois principaux.

Sources: Insee, Drees, DHOS,

Les communes regroupent 64 % des agents territoriaux. Il est donc normal que la majorité des cadres A de la FPT s'y trouvent aussi. Cependant les A ne représentent que 6 % de l'emploi des communes et établissements communaux. Ils sont particulièrement peu nombreux dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants (3,3 %), plus représentés dans les départements et les établissements départementaux, notamment dans les centres de gestion et les conseils généraux (13 %) et dans les organismes intercommunaux (12 %) 1. C'est à l'échelon régional qu'ils sont relativement

Répartition par catégorie de tous les emplois, principaux et secondaires, appliquée aux emplois principaux.
 Pour 2003 : répartition par catégorie observée en 2002.

<sup>(1)</sup> Répartition par catégorie de tous les emplois, principaux et secondaires, appliquée aux emplois principaux.
(2) Répartition par catégorie observée en 2002.

<sup>1.</sup> Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2001, DGCL et CNFPT sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

plus nombreux : ils forment plus du tiers du personnel des régions et des conseils régionaux. Beaucoup de ces cadres, notamment au niveau de la région, sont des agents contractuels ; les cadres d'emplois ne permettent pas toujours de recruter les nouvelles compétences dont ces organismes ont besoin.

Les trois quarts des agents de catégorie C travaillent dans les communes et établissements communaux. Quatre cadres d'emplois appartenant à cette catégorie (agents d'entretien, agents techniques, agents et adjoints administratifs) réunissent la moitié du personnel territorial. La filière technique qui regroupe la plupart des cadres d'emplois de catégorie C est la plus importante avec près de la moitié des effectifs, suivie de la filière administrative qui en regroupe près du quart.

Tableau 25 : Répartition des effectifs de la FPT par catégorie hiérarchique et type de collectivité en % В С Α 6,4 10,2 83,4 Communes Départements 12,9 31,0 56,1 Régions 36.9 16.7 46,4 Établissements publics locaux Établissements communaux 3.5 12.9 83.6 - Établissements départementaux 6,8 18,1 75,1 Établissements intercommunaux 13.8 74.5 11.7 - Autres collectivités (CCM et OPHLM) 10.8 11.9 77.3 Communes et établissements communaux 6.1 10.4 83.4 Départements et établissements départementaux 11,2 27,5 61,3 Établissements intercommunaux 11.7 74.5 13.8 Régions 36,9 16,7 46.4 Autres collectivités (CCM et OPHLM) 10.8 11.9 77.3 Total FPT 7,9 13,8 78,3

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ: hors emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes).

Source : Insee.

La structure hiérarchique de la territoriale et de l'hospitalière est relativement stable dans le temps : 8 % de cadres A en 1990 comme en 2002 dans la territoriale, 14 % dans l'hospitalière à ces deux mêmes dates.

Mais les importantes mesures de promotion professionnelle prises dans le cadre du protocole d'accord du 14 mars 2001 vont, à court et moyen terme, modifier la répartition par catégorie hiérarchique au profit de la catégorie A. En effet, la requalification d'une partie du corps des infirmières dans cette catégorie devrait accroître mécaniquement la part des A.

### La fonction publique de l'État est plus qualifiée...

Les cadres A sont majoritaires parmi les titulaires des ministères civils (53 %). Même hors enseignants, la FPE reste plus qualifiée que les deux autres fonctions publiques et que le secteur privé. Sans les enseignants, professeurs de catégorie A ou instituteurs de catégorie B, les cadres représentent 19 % des fonctionnaires des ministères. Sur ces 168 000 cadres, 29 000 sont des cadres supérieurs dits A<sup>+</sup>. Ils font partie des corps techniques ou administratifs auxquels on accède par les « grandes écoles ».

La qualification de la FPE a été importante sur ces vingt dernières années : les catégories A, B et C étaient réparties en parts sensiblement égales dans les années 1980-1990, la structure par catégorie s'est déformée progressivement ensuite en faveur de la catégorie A. Celle-ci représentait 38 % des titulaires civils des ministères en 1992, 53 % en 2003. Dans le même temps la part des B

passait de 34 % à 16 %. Une bonne partie de cette progression résulte de la disparition progressive du corps des instituteurs de catégorie B remplacé par celui des professeurs des écoles de catégorie A. Sur cette période, 204 000 emplois d'instituteurs sont remplacés par 292 000 enseignants de catégorie A.

Tableau 26 : Répartition des titulaires civils des ministères par catégorie hiérarchique, en pourcentage

	Total			Hors enseignants et chercheurs		
	A	В	С	А	В	С
1982	32,1	34,0	33,9	15,1	18,5	66,4
1992	38,0	28,7	33,3	16,0	19,2	64,8
2002	52,1	17,4	30,5	18,6	21,2	60,2
2003	53,3	16,3	30,4	18,9	21,4	59,7

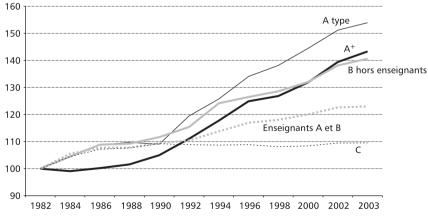
DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Source: Insee.

La part de A progresse également sans les enseignants, passant de 15 % en 1982, 16 % en 1992 à 19 % en 2003 parmi les titulaires civils des ministères soit une progression de plus du quart sur la période.

Cette progression du nombre de cadres n'est toutefois pas spécifique à la fonction publique de l'État. L'évolution est similaire dans le secteur privé. Sur une période longue qui s'étale de 1982 à 2002, l'étude réalisée par la Dares <sup>1</sup> à partir de l'enquête emploi repère une progression de 54 % des emplois des cadres pour l'ensemble des salariés. Elle est de 49 % hors enseignants dans la FPE. Cette progression est sensible dans la plupart des familles professionnelles les plus qualifiées. Parmi celles qui sont créatrices d'emploi, celle des cadres des trois fonctions publiques (hors enseignants) ne vient qu'au neuvième rang après les personnels d'étude ou de recherche, les informaticiens, les cadres administratifs ou commerciaux pour ne citer que les plus importants. Les enseignants du public comme du privé ne viennent dans cette étude qu'au quatorzième rang des cadres pour leur taux de croissance sur la période (22 %).

Graphique 9 : Titulaires civils des ministères par catégorie hiérarchique de 1982 à 2003



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : Insee

<sup>1. «</sup> Vingt ans de métiers : l'évolution des emplois de 1982 à 2002 », Département des métiers et qualifications, *Premières Synthèses*, n° 43.2, octobre 2004, Dares.

En dehors des enseignants, la progression des cadres est surtout marquée chez les personnels non enseignants des établissements scolaires, dans les services déconcentrés de l'Éducation nationale, dans la Police nationale et dans les administrations centrales. La progression est presque aussi importante pour l'encadrement supérieur (dit A+) que pour les cadres dits « A type » des filières techniques et administratives.

#### ... et plus diplômée

Cette qualification des emplois s'accompagne d'une augmentation du nombre de diplômés. L'augmentation du niveau d'éducation est un phénomène général, qu'il s'agisse des cadres, des professions intermédiaires ou des employés. Dans la population active, la proportion d'actifs n'ayant aucun diplôme ou seulement le brevet des collèges a chuté de 54 % à 30 % en vingt ans. Comme le soulignent Fougère et Pouget <sup>1</sup>, le niveau de diplôme progresse dans des proportions comparables dans le secteur public et le secteur privé. Toutefois, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long a plus augmenté dans le public que dans le privé. La proportion de titulaires d'au moins une licence est aujourd'hui le double de ce qu'elle est dans le secteur privé.

Les nombreux recrutements d'enseignants et de cadres techniques, administratifs ou de magistrats réalisés sur ces vingt dernières années expliquent en partie ce phénomène puisque le niveau exigé pour passer un concours de catégorie A de la fonction publique est au moins la licence. La proportion de diplômés du supérieur parmi les cadres de la FP passe de 66 à 76 % entre 1982 et 2002, mais on trouve aussi des diplômés de l'enseignement supérieur long en plus grand nombre parmi les professions intermédiaires où le niveau de diplôme est, pour la plupart des concours, celui du baccalauréat.

<sup>1. «</sup> L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'étude, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales », Denis Fougère, Julien Pouget, contribution au rapport de Dominique Versini.

# Chapitre 3 D'autres angles pour l'analyse de l'emploi public

Ce chapitre propose d'autres angles pour compléter l'analyse de l'emploi public. Il présente une synthèse des principales études réalisées depuis 2003 sur l'emploi public, et particulièrement celles commandées par l'OEP pour alimenter la réflexion du conseil d'orientation. Ces études apportent des éléments de connaissance sur les problématiques actuelles de pilotage de la fonction publique.

Tout d'abord, le choc démographique et les départs massifs à la retraite dans les années à venir posent la question du recrutement, de l'attractivité de la fonction publique, de la gestion des ressources humaines et de leur localisation. La mobilité des fonctionnaires, qui avait été étudiée dans le rapport précédent de façon générale, est précisée plus spécifiquement pour les agents des collectivités territoriales ; la localisation de l'emploi public est abordée en revanche pour la première fois.

Ensuite, les avancées de la connaissance de l'emploi des personnes handicapées sont présentées. En effet, la meilleure comptabilisation des personnes handicapées devient, dans le cadre de la nouvelle loi, une impérieuse nécessité.

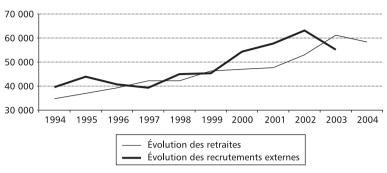
### L'attractivité de la fonction publique en question face au choc démographique

Les recrutements dans la fonction publique de l'État ne dépendent qu'en partie des départs à la retraite

Parmi les concours organisés par la fonction publique de l'État, seuls les concours externes permettent d'accueillir des personnes extérieures à l'administration, le plus souvent des jeunes sortant du système scolaire. Le nombre de recrutements suit sensiblement l'augmentation des départs à la retraite, comme le montre le graphique. Cependant, si le volume d'emplois proposés chaque année par l'administration résulte du besoin de renouvellement des effectifs à la suite des départs en retraite, il dépend également de la volonté d'allouer plus ou moins de ressources à tel ou tel secteur de la FPE (Fougère et Pouget 1, 2003). En 2003, 55 000 personnes ont rejoint la FPE après avoir réussi un concours externe, soit 8 000 de moins qu'en 2002.

<sup>1. «</sup> Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », Denis Fougère et Julien Pouget, Économie et Statistique, nº 369-370-2003, Insee.

Graphique 1 : Évolution du nombre de mises à la retraite annuelle et des recrutements externes



Source : DGAFP, Service des pensions.

En 2003, le niveau de recrutement baisse dans tous les ministères à l'exception du ministère de la Justice. Ce dernier a organisé un recrutement exceptionnel de 2 500 surveillants de l'administration pénitentiaire.

Les postes de catégorie A représentent 63 % des recrutements externes, ceux de B et C respectivement 9 % et 28 % au total. Compte tenu de la place de l'Éducation nationale dans la FPE, les enseignants représentent plus de la moitié des recrutements effectués (58 % environ) et 90 % des agents de catégorie A.

Hors Éducation nationale, le ministère de l'Intérieur représente 30 % des recrutements externes ; un agent de catégorie C sur trois est embauché au ministère de l'Intérieur, essentiellement à la Police nationale comme gardien de la paix. Entre 2002 et 2003, les recrutements au ministère de l'Intérieur ont diminué de près de 15 %. La diminution a été du même ordre de grandeur pour le concours externe des gardiens de la paix. Les recrutements externes au ministère de l'Équipement ont diminué quant à eux de 45 % par rapport à 2002. On a recruté par exemple 520 agents d'exploitation des travaux publics de l'État en 2003 contre 1 350 en 2002 ; les recrutements exceptionnels d'attachés administratifs des services déconcentrés, de contrôleurs et d'ingénieurs des travaux publics n'ont pas été organisés en 2003. Les recrutements ont également baissé au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, notamment à la direction du Trésor : 180 inspecteurs (320 en 2002), 340 contrôleurs (790 en 2002). Le recrutement d'agents de recouvrement du Trésor n'a pas eu lieu. Les établissements publics scientifiques et techniques sont également concernés par cette diminution : 1 030 agents recrutés en 2003 contre 1 200 en 2002.

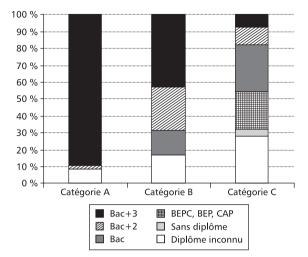
#### Les lauréats sont aujourd'hui surqualifiés

Plus de sept lauréats sur dix, pour lesquels on connaît le niveau de diplôme, possèdent au moins une licence. Ce n'est pas étonnant puisque plus de 60 % des recrutements s'effectuent en catégorie A, où le niveau de diplôme exigé au minimum est celui de la licence. Mais force est de constater que, hors Éducation nationale, le nombre de candidats reçus, ayant une licence et plus, est supérieur en catégorie B et C qu'en catégorie A (2 940 contre 2 230). Pour les concours B et C, trois lauréats sur quatre ont un diplôme supérieur à celui exigé. À l'Économie et aux Finances, ministère très attractif, sept contrôleurs des impôts sur dix, et sept contrôleurs du Trésor sur dix, sont titulaires d'une licence, alors que le diplôme exigé pour ces concours est, comme pour la plupart des concours externes de catégorie B, le baccalauréat. La situation est la même à la Police nationale et à la Justice.

On observe la même surqualification pour les concours de catégorie C. La plupart sont ouverts sans condition de diplôme. Pour d'autres, le niveau exigé est celui du BEPC ou du CAP. Pourtant, en 2003 encore, 63 % des recrutés en catégorie C ont un diplôme supérieur à celui exigé et 10 % au moins une licence. À la Justice, 69 % des surveillants de l'administration pénitentiaire sont bacheliers. Au dernier recrutement d'adjoints administratifs du ministère de l'Économie. sept lauréats sur dix sont titulaires du baccalauréat et parmi eux 31 % ont une licence.

Cette surgualification des « entrants » dans la fonction publique n'est pas récente. Une étude de Denis Fougère et Julien Pouget, présentée en annexe 2 de ce rapport, montre que sur « l'ensemble des vingt dernières années, les diplômés 1 de l'enseignement

Graphique 2 : Les niveaux de diplôme aux concours externes en 2003



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Source : enquête auprès des directions de personnel.

supérieur long sont largement majoritaires parmi les jeunes cadres de la fonction publique (catégorie A – hors professeurs des écoles). Leur part a même augmenté, passant de 74 à 87 % entre 1982 et 2002. Autrement dit, la probabilité d'accéder au statut de cadre de la fonction publique est aujourd'hui très faible pour un jeune actif qui ne serait pas titulaire d'un diplôme du supérieur. Parmi les jeunes cadres du secteur privé, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long a également crû très significativement, passant de 48 à 71 % pendant la même période ; mais elle reste inférieure à celle observée dans la fonction publique, où le niveau d'éducation reste plus déterminant pour accéder au statut de cadre que dans le secteur privé, du fait notamment du mode de recrutement par concours. Cette très forte évolution s'est faite au détriment des bacheliers et des titulaires de diplômes inférieurs au baccalauréat.

Cette baisse de la proportion des personnes les moins diplômées (titulaires d'un brevet des collèges ou d'aucun diplôme) est surtout spectaculaire parmi les jeunes ouvriers et employés de la fonction publique. Leur part a été divisée par presque 2,5 en vingt ans, puisqu'elle est passée de 49 à 21 %. Cette très forte baisse s'est opérée au bénéfice des titulaires d'au moins le bac, dont la part a triplé, passant de 14 à 44 %. Ce mouvement a été particulièrement accentué au cours des années quatre-vingt-dix : entre 1992 et 2002, la part des diplômés du supérieur parmi les jeunes salariés ouvriers ou employés de la fonction publique est ainsi passée de 1 à 5 %; celle des titulaires d'un diplôme de niveau bac + 2 est passée de 4 à 11 %. Les emplois les moins qualifiés de la fonction publique ont ainsi été de plus en plus occupés par des personnes surdiplômées. C'est sans doute là un effet de la forte récession du début des années quatre-vingt-dix, qui a amené des personnes assez, voire, très diplômées à se porter candidates à des emplois peu qualifiés de la fonction publique, peut-être faute de débouchés suffisants dans le secteur concurrentiel (Fougère et Pouget, 2003).

On observe également dans le secteur privé une augmentation de la qualification moyenne des employés et des ouvriers de moins de 35 ans, mais dans des proportions relativement moindres. En vingt ans, la part des personnes titulaires d'un brevet ou d'aucun diplôme est ainsi passée de 51 % à 27 %, principalement au bénéfice des titulaires d'un diplôme de niveau bac + 2 ou de niveau bac ».

<sup>1.</sup> Les auteurs observent les diplômes des jeunes salariés de 18 à 35 ans qui constituent l'essentiel des entrants sur le marché du travail.

#### Les personnes ayant des parents immigrés sont sous-représentées

Cette surqualification des jeunes recrutés par concours dans la fonction publique s'accompagne d'une surreprésentation des enfants de fonctionnaires. La transmission du statut dans la fonction publique a été mise en évidence dès 1986 (De Singly, Thélot <sup>1</sup>) ; la situation est restée relativement stable depuis.

Cette même étude de Fougère et Pouget (annexe 2) montre que les personnes françaises âgées de 18 à 65 ans nées en France de parents immigrés, c'est-à-dire dont l'un ou l'autre de leurs parents est immigré sont, quant à elles, sous-représentées dans la fonction publique. « Cette sous-représentation semble légèrement plus importante que celle observée dans le secteur privé. Elle est accrue pour les personnes qui ont deux parents immigrés, et plus encore pour celles dont les deux parents sont d'origine maghrébine. Ces dernières ne représentent que 1,0 % des salariés du privé, et 0,6 % des salariés du public [alors qu'elles représentent 1,3 % de la population de référence : c'est-à-dire la population française âgée de 18 à 65 ans née en France]. Un quart des actifs occupés n'ayant aucun parent immigré sont salariés du public, mais seulement 16,5 % de ceux qui ont deux parents immigrés, 16,3 % quand leurs parents sont originaires d'un pays d'Europe et 17,1 % quand ils sont originaires d'un pays du Maghreb.

Une partie de ces écarts renvoie aux différences entre les niveaux de qualification de ces diverses populations. Toutefois, même à niveau de diplôme équivalent, les personnes ayant des parents immigrés ont moins souvent des parents fonctionnaires (et plus souvent des parents ouvriers du privé) que ceux n'ayant aucun parent immigré. Au-delà du capital scolaire, certains aspects de capital humain transmis par les parents peuvent s'avérer déterminants pour choisir de se présenter à un concours de la fonction publique et le réussir. Ces aspects font certainement en partie défaut aux enfants d'immigrés. Même si la taille de l'échantillon étudié rend difficile une analyse plus fine, il apparaît qu'à diplôme, âge et profession du père équivalents, ces derniers ont une probabilité moindre d'obtenir un emploi et d'être salarié de la fonction publique. Ce phénomène est, là encore, plus accentué pour les personnes ayant leurs deux parents immigrés que pour celles qui n'en ont qu'un.

L'accès à la grande majorité des emplois publics est subordonné à la réussite d'un concours, réussite elle-même très conditionnée par le niveau d'éducation. Ce mode d'accès, assez différent des modalités de recrutement observées dans le privé, garantit une certaine équité parmi les candidats et exclut en théorie toute forme de discrimination, puisqu'il est anonyme, du moins en ce qui concerne les épreuves écrites. On ne dispose ici que de données concernant les personnes qui sont entrées ou non dans la fonction publique, mais pas d'informations concernant spécifiquement les candidats à ces concours. On peut néanmoins formuler l'hypothèse que la sous-représentation observée dans la fonction publique serait également observée (éventuellement dans des proportions différentes) parmi les candidats. Dès lors, cette sous-représentation pourrait sans doute être en partie comblée par des efforts particuliers concernant les dispositifs d'information, d'orientation, d'accompagnement et de préparation aux concours de la fonction publique, parallèlement à l'amélioration du niveau d'éducation proprement dit ».

### L'urgence démographique est commune aux trois fonctions publiques...

La question du niveau et de la diversité du recrutement de la fonction publique se pose car les agents de la fonction publique, plus âgés que ceux du privé, vont partir nombreux dans les années à venir.

Avec les départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, on sait que la tendance d'évolution de la population active s'inversera d'ici quelques années. Les jeunes actifs

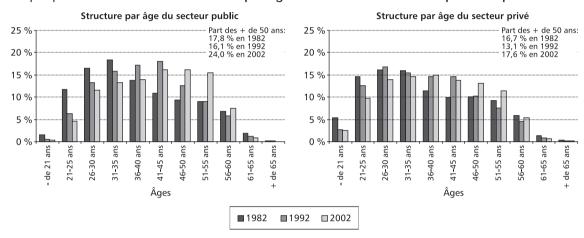
<sup>1.</sup> De Singly F., Thélot C., Gens du public, gens du privé : la grande différence, Dunod, Paris, 1989.

qui ont commencé à entrer sur le marché du travail au milieu des années quatre-vingt-dix sont eux issus de générations moins nombreuses.

Quel que soit le scénario macroéconomique retenu, la France connaîtra une baisse de sa population active, plus ou moins tôt selon les hypothèses macroéconomiques et réglementaires retenues.

Dans ce contexte macroéconomique, les différents secteurs d'activité ne seront toutefois pas impactés dans les mêmes proportions, comme le montre Audrey Baëhr dans son étude sur « l'impact du choc démographique » présentée en annexe 3 du rapport. Le secteur public devrait en effet connaître plus rapidement et plus intensément des départs massifs à la retraite.

L'examen des pyramides des âges des agents de la fonction publique et du secteur privé permet de rendre compte de cette situation. Dans la fonction publique, la part des plus de 50 ans est en effet supérieure de 6,4 points à celle observée dans le privé (cf. graphique 3).



Graphique 3 : Évolution de la structure par âge des salariés des secteurs public et privé

Source : Insee Enquête emploi

Ce constat est le résultat d'évolutions différentes depuis le début des années quatre-vingt. Dans le secteur public, la part des plus de 50 ans est en 2002 de 6,2 points supérieure à celle de 1982 alors que dans le secteur privé, la part des plus de 50 ans observée en 2002 est proche de celle de 1982.

### ... mais plus marquée dans la fonction publique de l'État

Ces évolutions découlent des politiques de recrutement passées et de la dynamique des départs.

Dans la fonction publique de l'État, dont le niveau et l'augmentation du taux de 50 ans et plus sont les plus élevés, les recrutements ont été massifs entre 1968 et 1978 et ont pleinement profité aux générations du baby boom (âgées de 53-56 ans en 2002). Ils ont été en revanche considérablement réduits ensuite. La pyramide des âges s'en trouve dès lors très déformée avec un poids relatif élevé pour les classes d'âge les plus âgées. 31 % des agents titulaires civils de l'État ont atteint aujourd'hui l'âge de 50 ans.

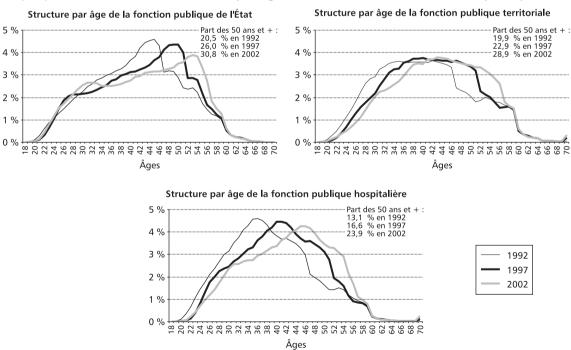
L'âge moyen des titulaires des deux autres fonctions publiques est proche de celui des agents de l'État : 43,5 ans pour la FPT et 42,5 ans pour la FPH au 31 décembre 2002. Mais la part des agents de 50 ans et plus est en revanche inférieure : 28,9 % pour les fonctionnaires de la territoriale et 23,9 % pour les fonctionnaires de l'hospitalière (*cf.* graphique 4).

Dans la FPT et la FPH, le mouvement de forte croissance des effectifs a commencé dès 1963 et s'est poursuivi bien après que la tendance se soit interrompue dans la fonction publique de l'État. Les pyramides sont donc moins déformées vers les classes d'âge les plus élevées qu'elles ne le sont pour l'État. Pour la FPH, l'importance des départs précoces à la retraite contribue aussi à cette situation.

Dans la FPT, la forte croissance des effectifs s'est prolongée jusqu'en 1984, puis elle s'est tout d'abord paradoxalement <sup>1</sup> ralentie avec les lois de décentralisation, entre 1984 et 1988, pour reprendre avec l'attribution de nouvelles missions. Cet étalement des recrutements explique la forme en tonneau des pyramides de la FPT. On note là aussi un vieillissement de la structure démographique avec une part des 50 ans et plus qui passe de 19,9 % en 1992 à 28,9 % en 2002.

Dans les établissements publics de santé de la FPH, malgré des recrutements importants jusque dans le milieu des années quatre-vingt, en 2002 la pyramide est « grignotée » à partir des 51-56 ans par des départs précoces dus notamment aux mécanismes de départs anticipés à la retraite pour deux raisons : d'une part, avec ses 40 % d'infirmiers parmi le personnel non médical, la FPH compte une part importante de ses effectifs en catégorie active ayant la possibilité de partir à la retraite dès 55 ans ; d'autre part, la possibilité offerte à toute fonctionnaire mère de trois enfants de liquider sa retraite dès qu'elle a accompli quinze années de service, avec le droit de cumuler sa pension avec un revenu d'activité, est utilisée par beaucoup de personnel soignant.

La relative jeunesse de la pyramide des âges de la FPH due à ces départs précoces ne doit néanmoins pas masquer les problèmes qu'aura à affronter la FPH comme les deux autres fonctions publiques pour renouveler ses personnels dans les années à venir : la part des 50 ans et plus, de 13,1 % en 1992, est passée à 16,6 % en 1997 pour atteindre 23,9 % en 2002.



Graphique 4 : Évolution de la structure par âge des titulaires des trois fonctions publiques

<sup>1.</sup> Les premières lois de décentralisation entre 1982 et 1984 stipulaient le transfert aux collectivités territoriales d'une partie du personnel des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (Ddass) et de certains services des directions départementales de l'Équipement (DDE). Avant la décentralisation, 98 000 agents départementaux étaient mis à disposition de services du ministère de l'Équipement. Avec la décentralisation, des services sont passés sous la tutelle des départements. Les agents territoriaux des services qui sont restés de la compétence de l'État ont pu choisir à partir de 1987 de devenir agents de l'État de sorte qu'au total les premières lois de décentralisation se sont soldées par une baisse des effectifs départementaux, et par une hausse des effectifs de l'État.

#### Les départs à la retraite seront importants dans les années à venir

Cette situation démographique n'est pas sans incidence sur les départs à la retraite futurs. Avant la réforme des retraites de 2003, les départs à la retraite devaient fortement s'accélérer à partir de 2005. Si la réforme devait à terme inciter à l'allongement de la durée d'activité, elle ne modifiera pas toutefois la tendance à l'accélération des départs à partir du milieu de la décennie.

Dans la FPE, selon les estimations de la DGAFP avant prise en compte de la réforme des retraites, 45 % des titulaires civils auraient dû quitter leur fonction d'ici à 2015. Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, ils auraient dû être 38 % et 41 %.

Tableau 1 : Départs à la retraite prévus des titulaires des trois fonctions publiques d'ici 2015, en milliers (hors prise en compte de la réforme des retraites de 2003 et de la décentralisation)

		Départs en retraite <sup>2</sup>					Taux	
	Effectifs au 31/12/2002 <sup>1</sup>	1995 (réalisation)	2000 (réalisation)	2005 (estimation)	2010 (estimation)	2015 (estimation)	Cumul des départs de 2003 à 2015	cumulés de départ par rapport à l'effectif 2002
FPE – ministères civils	1 696	36,9	47,0	56,3	62,1	54,5	769	45 %
FPT	1 100	15,8	16,8	23,8	35,2	38,6	415	38 %
FPH	849	13,7	15,5	22,2	28,0	29,7	345	41 %

Pour FPH et FPT : stagiaires et titulaires affiliés à la CNRACL, cotisants ou non cotisants à la CNRACL. Pour FPE : titulaires des ministères civils.
 Estimation avant réforme.

Sources: CNRACL pour FPH et FPT – Estimation du nombre de liquidants à partir de 2005. DGAFP pour FPE – Estimation des sorties définitives (retraites, CFA, démissions, décès...) à partir de 2003.

Note: l'écart observé pour la FPH notamment entre les effectifs 2002 de la CNRACL et de l'OEP tient au fait que des titulaires affiliés à la FPH ne travail-lent pas tous dans des EPA de la FPH. En 2002, on comptait à la CNRACL 742 469 cotisants FPH et 1 002 880 cotisants FPT.

Ces résultats ne sont que peu modifiés lorsqu'on prend en compte l'effet de la réforme des retraites, même s'il est encore difficile d'évaluer quels seront les comportements des fonctionnaires dans ce nouveau contexte.

Les recrutements dans ce contexte vont s'accélérer à un niveau de qualification élevé. Les cadres A sont les premiers à partir et les besoins de nouvelles compétences : utilisation des nouvelles technologies, pilotage, gestion financière, nécessaire dans le cadre de la réforme de l'État ne vont que s'accentuer. Ces mêmes besoins existent dans les autres fonctions publiques mais aussi dans le privé.

La question se pose alors de savoir si les fonctions publiques, et notamment la FPE, pourront attirer les qualifications dont elles ont besoin sans pénaliser le fonctionnement de l'économie.

#### La fonction publique est aujourd'hui attractive...

Actuellement, la FPE absorbe déjà près de 30 % des jeunes sortants du système éducatif avec au moins une licence embauchés comme cadres A, B ou C (26 % simplement pour les seuls A). On estime que les besoins devraient augmenter d'au moins 5 points d'ici 2010 à structure de recrutement inchangée.

L'étude de Fougère et Pouget (2003) <sup>1</sup> apporte des éléments de réponse à la question de l'attractivité de la fonction publique.

Ils analysent quelles sont les raisons qui conduisent les jeunes entrant sur le marché du travail à choisir le public plutôt que le privé. Pour cela, ils s'appuient, pour la période 1980-2000, sur le lien entre le taux de candidature aux principaux concours de la FPE et sur deux indicateurs économiques : le niveau de chômage des jeunes et l'écart de salaire de début de carrière entre le public et le privé. Ils montrent que l'attractivité de la FPE a un caractère cyclique et dépend de la conjoncture économique : le nombre de candidatures est significativement influencé par le taux de chômage des jeunes de moins de 29 ans quel que soit le niveau du concours. Les concours de niveau B et C sont les plus sensibles au niveau du taux de chômage.

<sup>1.</sup> Voir aussi l'étude de Julien Pouget, « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales » – Insee Références – Les salaires en France, édition 2005.

Pour compléter cette première analyse, les auteurs, à l'aide d'un modèle de choix d'activité, montrent que l'accès à la fonction publique est essentiellement déterminé par le niveau de formation dans le public, moins dans le privé. La probabilité de se porter candidat est plus forte pour les femmes. Si celles-ci ont à peu près autant de chance que les hommes de réussir un concours de la fonction publique, elles en ont beaucoup moins pour leur entrée dans le secteur privé, surtout si elles sont peu diplômées. Pour les non-diplômés, hommes ou femmes, le différentiel de salaire est toujours favorable au public. Les femmes les moins qualifiées ont donc le plus intérêt à intégrer la fonction publique.

Pour les plus diplômés, le choix du secteur public est motivé en partie par un avantage salarial en début de carrière, même si les rendements salariaux des diplômes y sont faibles. Si le rôle du chômage dans la décision d'intégrer la fonction publique est plus fort en basse conjoncture, dans tous les cas l'écart salarial de début de carrière en faveur du public est déterminant. En fait, quels que soient le niveau d'éducation et le sexe, les jeunes salariés titulaires du secteur public ont, à caractéristiques individuelles données, toujours un intérêt financier à intégrer ce secteur.

### ... mais des tensions futures sur le marché du travail des plus qualifiés pourraient modifier la donne

Dans le contexte actuel de chômage élevé et d'écart salariaux favorables en début de carrière, la fonction publique apparaît ainsi attractive. Cette situation doit toutefois être examinée dans le contexte des prochaines années.

Comme le montrent les derniers travaux réalisés par la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère de l'Éducation nationale, des tensions sur le marché des cadres sont prévisibles <sup>1</sup> (cf. annexe 3).

Sous une hypothèse de croissance moins porteuse que celle retenue dans son premier exercice <sup>2</sup> (2 % de croissance en moyenne annuelle pour le scénario central, contre 3 % en moyenne annuelle pour ceux de l'exercice précédent), la DEP estime que les tensions sur le marché du travail bien qu'atténuées resteraient importantes pour les plus qualifiés.

Quelles que soient les hypothèses retenues concernant la gestion des ressources humaines (arbitrage plus ou moins favorable aux recrutements des jeunes sortant du système éducatif, mobilité professionnelle plus ou moins importante), les jeunes sortant avec un diplôme égal ou supérieur à bac + 2 seraient en nombre insuffisant pour satisfaire aux besoins de l'économie.

Une telle situation constitue un défi réel pour la fonction publique, à la fois :

- en tant qu'employeur, pour que les viviers de compétence soient au rendez-vous de ses besoins ;
- en tant que garant de l'intérêt général, pour que la satisfaction de ses besoins n'assèche pas le marché du travail, notamment le marché des cadres.

### La mobilité dans la fonction publique territoriale : un enjeu pour la gestion des ressources humaines

Dans ce contexte, les trois fonctions publiques ont une exigence de performance, tant pour assurer des services de qualité aux usagers que pour faire appel au mieux au marché du travail.

Cela passe notamment par la mise en œuvre de plans opérationnels de Gpeec (cf. chapitres 4, 5 et 6) permettant de définir exactement les besoins en compétences.

<sup>1. «</sup> Prospective emploi-formation » par Estelle Orivel, Éducation & Formations nº 68, mai 2004, DEP, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

<sup>2. «</sup> Les besoins en recrutement de jeunes sortant du système éducatif d'ici 2010 » par Claude Sauvageot, chef de la mission éducation-économie-emploi, *Éducation & Formations* n° 62, janvier-mars, DEP, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les résultats de ce travail avaient été publiés dans le rapport de l'OEP de 2002.

Cela passe aussi par le développement d'une gestion des ressources humaines dynamique (meilleure professionnalisation des recrutements, reconnaissance des acquis de l'expérience, renforcement des politiques de formation, suivi des carrières – promotion, mobilité...).

L'Observatoire de l'emploi public accompagne cette politique en apportant des éléments de diagnostic sur l'impact des politiques mises en œuvre.

Dans le rapport de l'OEP de décembre 2003, les résultats de plusieurs études portant sur les mobilités avaient été commentés. Celle de Stéphanie Dupays (réalisée à partir des données de l'enquête emploi), donnait une première analyse des mobilités au sein des fonctions publiques comparativement à celles du secteur privé. Stéphanie Dupays notait notamment que, si la mobilité des agents de l'État et des collectivités locales est moins forte que celle observée dans le secteur privé, elle nourrit moins le chômage. Dans le secteur privé, la mobilité vers le chômage est plus forte qu'elle ne l'est dans le secteur public. Des études complémentaires portant sur la fonction publique de l'État (étude de Pierre Massal sur « le retour au pays des agents de l'État » ¹, et d'Aline Pauron « La mobilité des agents titulaires de l'État »), mais aussi sur la fonction publique hospitalière (Sophie Audric et Xavier Niel « La mobilité des professionnels de santé salariés des hôpitaux publics » ²) avaient été présentées.

# Deux résultats connus : les femmes sont plus attirées que les hommes par la fonction publique territoriale...

L'étude jointe à ce rapport porte sur la fonction publique territoriale (annexe 5). Réalisée par Malik Koubi, de l'Insee, à partir des fichiers DADS établis par l'Insee <sup>3</sup>, cette étude redonne sans surprise des résultats aujourd'hui bien connus : les jeunes et les plus diplômés sont plus mobiles que les autres salariés, les femmes sont plus attirées par la fonction publique que les hommes (*cf.* encadré).

### Dans le public plutôt des femmes, dans le privé plutôt des hommes

La mobilité des femmes est différente de celles des hommes. L'explication de cette différence de comportement réside en partie par le coût de la mobilité et le gain qui en résulte. Ceux-ci ne seraient pas les mêmes pour les hommes et les femmes. Dans le secteur privé, les femmes seraient moins mobiles car elles subissent des coûts plus importants lors d'une mobilité (Magnac). D'autres facteurs difficilement quantifiables interviennent également dans la décision de mobilité, comme les stratégies conjointes qui s'élaborent au niveau des couples.

Les femmes sont plus présentes dans les collectivités territoriales et en même temps plus attirées par ce secteur que les hommes (cf. tableau). Les mouvements dans les deux sens entre les deux domaines (secteur privé, secteur public) ont ainsi tendance à entretenir la surreprésentation des femmes dans les collectivités territoriales.

### Répartition des salariés selon le sexe, en %

Domaine d'emploi l'année n et l'année n+	Femmes	Hommes	Ensemble
Colter->Colter	60,7	39,3	100,0
Colter->Privé	57,0	43,0	100,0
Privé->Colter	57,8	42,2	100,0
Privé->Privé	41,5	58,5	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne par sexe, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi (secteur privé, secteur public) deux années consécutives. Ligne 1 : parmi les salariés présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 60,7 % sont des femmes.

Champ : salariés des collectivités territoriales et du privé.

Source : DADS 1991-2001.

Extrait de l'annexe 5

<sup>1.</sup> Voir aussi *Point Stat*, nº 6-2005, « Mobilité et retour au pays des agents de l'État ».

<sup>2.</sup> Étude publiée dans Études et Résultats, nº 169, Drees, avril 2002.

<sup>3.</sup> DADS : déclarations de données sociales que tous les employeurs publics et privés (hormis jusqu'à une date récente pour la fonction publique de l'État pour ses seuls fonctionnaires) sont tenus de renseigner chaque année (cf. chapitre 8).

## ... et les cadres plus mobiles

Lorsqu'on limite le champ de l'analyse aux seules personnes en emploi deux années consécutives, et donc que l'on exclut de l'étude les entrées/sorties vers le chômage ou l'inactivité, les salariés du privé restent plus mobiles que ceux de la fonction publique territoriale : ils changent plus souvent de lieu géographique et d'entreprise. En termes de distance parcourue lors d'un changement de lieu de travail, l'auteur note que ce sont les cadres qui parcourent les distances les plus importantes : « quel que soit le domaine d'emploi [fonction publique territoriale – secteur privé], ce sont en fait les cadres qui effectuent le plus de mobilités de 100 km ou plus : dans les collectivités territoriales, 24 % de ceux qui ont connu une mobilité se sont déplacés de plus de 100 km (28 % dans le secteur privé), alors que parmi les employés et ouvriers, c'est le cas de seulement 14 % dans les collectivités territoriales et 17 % dans le secteur privé. Toutefois, si l'on se limite aux déplacements de moins de 100 km, on observe que les cadres des collectivités territoriales parcourent plus de kilomètres que ceux du privé, à l'inverse des autres groupes socioprofessionnels. Dans les collectivités territoriales en effet, 34 % seulement des mobilités effectuées par des cadres sont de moins de 10 km, contre 45,5 % pour les ouvriers et employés et 48,1 % pour les professions intermédiaires. Dans le secteur privé au contraire, les déplacements effectués par les cadres sont à 40,5 % des déplacements de moins de 10 km, contre 32,7 % pour les professions intermédiaires et 34 % pour les employés et ouvriers.

L'explication réside peut-être dans la structure du marché de l'emploi des collectivités territoriales, qui est très étendu géographiquement mais moins important en termes de volumes de postes offerts. Les cadres à la recherche d'un poste équivalent ou supérieur à celui qu'ils occupent sont sans doute obligés de consentir une mobilité plus importante dans les collectivités territoriales que dans le privé ».

# Deux résultats novateurs : la structure par âge est en partie liée aux mobilités public/privé...

Cette étude aborde aussi deux questions importantes :

- celle de l'impact des mobilités croisées entre fonction publique territoriale et secteur privé sur la structure démographique (âge sexe et catégorie socioprofessionnelle) de ces secteurs;
- celle des liens existants entre mobilité et évolution salariale.

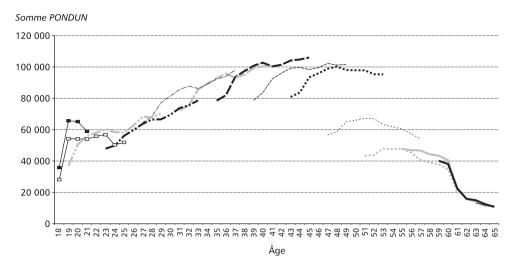
L'auteur met ainsi en évidence que les différences de caractéristiques (âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle) entre les mobiles qui vont de la fonction publique territoriale vers le secteur privé et inversement ne sont pas sans incidence sur la structure des deux domaines d'emploi. La structure par âge des deux domaines d'emploi (fonction publique territoriale/secteur privé) est en partie déterminée par ces mobilités (encadré).

Des caractéristiques qui influent sur les structures (âge, sexe et catégorie socioprofessionnelle) des deux domaines d'emploi

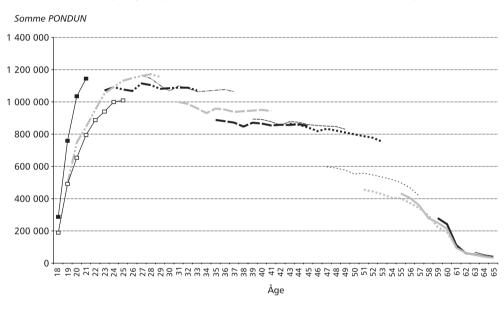
Les caractéristiques observables des salariés mobiles ne sont donc pas sans conséquences sur la structure des deux domaines d'emploi. Prenons par exemple la structure par âge, très différente entre le secteur privé et les collectivités territoriales (où les salariés âgés sont proportionnellement plus nombreux). La résultante des flux d'emploi entre collectivités territoriales et secteur privé tend à accroître ce phénomène car les salariés passant du privé aux collectivités territoriales sont plus âgés que ceux qui font le chemin inverse.

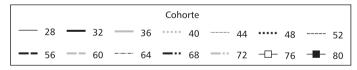
On comprend mieux le mécanisme si on raisonne sur un ensemble de salariés nés la même année. L'effectif des salariés d'une génération donnée, actifs dans les collectivités territoriales, a tendance à augmenter avec l'âge. À l'inverse le nombre de salariés actifs dans le privé appartenant à la même génération diminue avec l'âge. Cela signifie qu'une partie des salariés travaillant initialement dans le secteur privé passe progressivement dans les collectivités territoriales, sans que ce flux soit compensé par les salariés passant du public au privé. Les graphiques suivants illustrent le propos, en suivant l'effectif de plusieurs générations de salariés travaillant respectivement dans les collectivités territoriales et dans le secteur privé.

Effectif par âge de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans les collectivités locales



Effectif par âge de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans le secteur privé





Lecture : ces deux graphiques représentent l'évolution des effectifs de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans les collectivités territoriales ou dans le secteur privé. Une cohorte (ou génération) de salariés regroupe l'ensemble des salariés nés la même année. Chacune des courbes représente l'évolution de l'effectif d'une cohorte (repérée par sa date de naissance) en fonction de l'âge de cette cohorte (de 18 à 65 ans).
Premier graphique, cohorte 1980, âge 18 ans : les salariés nés en 1980 étaient environ 38 000 à travailler dans les collectivités territoriales à l'âge de 18 ans (donc en 1998).

## ... mobilité et salaire sont deux variables liées

L'auteur montre aussi qu'outre l'âge, le sexe, la catégorie socioprofessionnelle ou encore la région de travail et la taille de l'employeur, le niveau de salaire est déterminant pour la mobilité : sauf dans le cas du changement de domaine d'emploi des collectivités territoriales vers le privé, ce sont les salariés déjà les mieux payés dans leur catégorie qui sont les plus mobiles. Qui plus est, ces mobilités sont significativement corrélées aux évolutions salariales (cf. encadré).

Cette étude met ainsi en évidence le rôle que joue la mobilité dans la progression professionnelle. Comme l'étude de la DEP citée plus haut le précise, dans un contexte de tensions prévisibles sur le marché du travail, celle-ci constitue un des leviers pour desserrer la contrainte.

### Une corrélation positive entre le fait d'être mobile et de connaître une progression salariale

Tous les types de mobilité sont positivement et significativement corrélés aux évolutions salariales, pour les salariés à temps plein en emploi pendant deux années consécutives. Les salariés qui changent au moins de commune voient leur salaire augmenter plus rapidement que les salariés immobiles, avec un gain plus important dans le secteur privé (+62,2 %) que dans les collectivités territoriales (+48,9 %). De même, un salarié des collectivités territoriales qui passe dans le privé voit son salaire augmenter presque deux fois plus vite (+88 % exactement) qu'un salarié comparable demeuré dans les collectivités territoriales. Le salarié qui fait le chemin en sens inverse est également gagnant mais la majoration n'est que de 41,9 %. C'est la mobilité géographique qui est la plus payante dans le secteur privé, alors que c'est le passage dans le privé qui est le plus payant pour un salarié des collectivités territoriales. Le changement d'employeur, mobilité la moins payante parmi celles envisagées ici, majore tout de même l'augmentation salariale de 23,7 % dans le secteur privé et de 31,2 % dans les collectivités territoriales.

On ne peut cependant pas démêler dans cette analyse le sens de la causalité qui existerait entre évolution salariale et décision de mobilité. S'il est logique qu'une mobilité choisie induise un surcroît de salaire, il est également probable que réciproquement, la perspective d'une prime salariale motive en partie la décision de mobilité.

Pour en savoir plus, voir l'annexe.

# La localisation de l'emploi public : une première étude

La localisation de l'emploi public constitue un autre axe d'analyse important. Le défi démographique auquel sont confrontées les fonctions publiques et, dans une moindre mesure, le secteur privé, impose que l'on soit vigilant, sur le nombre et la qualité des recrutements, mais aussi sur leur localisation. Assurer un égal accès sur l'ensemble du territoire aux services publics constitue un enjeu majeur pour les pouvoirs publics.

L'étude d'Annie Brenot-Ouldali (cf. annexe 4) présente la situation actuelle et cherche à analyser les différences entre régions de taux d'administration publique (nombre d'agents des trois fonctions publiques par habitant) et de taux d'emploi public (nombre d'agents des trois fonctions publiques par actif occupé).

### Le champ de l'étude

L'étude porte sur les agents des ministères, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux compris ainsi que sur les enseignants des établissements de l'enseignement privé sous contrat. Bien que les établissements d'enseignement privé sous contrat appartiennent au secteur privé, leurs enseignants sont rémunérés sur le budget de l'État et appelés à compter dans le plafond d'emploi du ministère de l'Éducation dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (Lolf). Les emplois aidés (bénéficiaires de CES, de CEC, d'emplois jeunes) sont également inclus. L'étude est limitée à la France métropolitaine et les Dom, les problématiques étant différentes dans les autres territoires et à l'étranger. Compte tenu également de la spécificité de l'emploi des militaires, l'analyse porte, sauf mention contraire, sur l'emploi public civil.

# Les taux d'administration sont différents entre les régions

Alors que le taux global d'administration publique (hors militaires) est de 8,1 % pour la métropole et les Dom, il varie selon les régions entre 9,6 % en Île-de-France (9,4 % pour les Dom, 9,2 % pour la Corse et 8,8 % pour le Limousin et 8,4 % pour l'Auvergne) et 7,0 % pour Les Pays de la Loire (7,1 % pour l'Alsace, 7,3 % pour Rhône Alpes, 7,4 % pour la Picardie, 7,5 % pour le Centre, 7,6 % pour la Lorraine et 7,7 % pour la Haute-Normandie) (cf. cartes 1, 2, 3 et 4).

## Le taux global d'administration

Avec ses 5,3 millions de personnes travaillant dans les trois fonctions publiques, enseignants de l'enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés inclus, la France compte 8,6 agents publics civils et militaires pour 100 habitants au 31 décembre 2002. Hors militaires, le taux d'administration des personnels civils s'élève à 8,1 %.

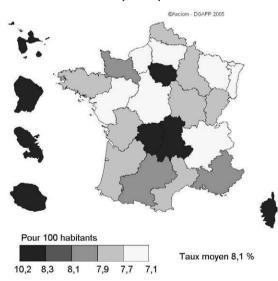
### Effectifs des trois fonctions publiques et taux d'administration\*

	Civils et militaires	Civils	Dont emplois aidés	Dont enseignants de l'enseignement privé sous contrat
Effectifs 3 FP	5 292 365	4 978 215	272 874	149 628
Taux d'administration en %	8,6 %	8,1 %	0,4 %	0,2 %
Effectifs FPE	2 719 209	2 405 059	93 908	149 628
Taux d'administration en %	4,4 %	3,9 %	0,2 %	0,2 %
Effectifs FPT		1 602 806	142 886	
Taux d'administration en %		2,6 %	0,2 %	
Effectifs FPH		970 350	36 080	
Taux d'administration en %		1,6 %	0,1 %	

<sup>\*</sup> Les taux d'administration sont calculés à partir des effectifs réels.

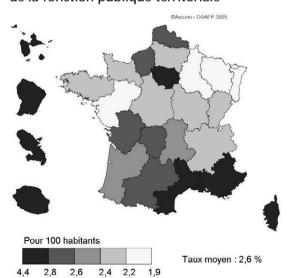
Hors Tom et étranger, y compris EPA, enseignants de l'enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés.

Carte 1 : Taux d'administration des trois fonctions publiques



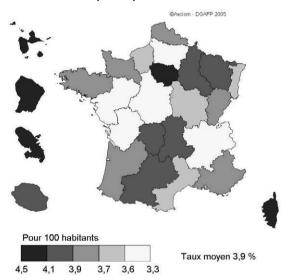
Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 3 : Taux d'administration de la fonction publique territoriale



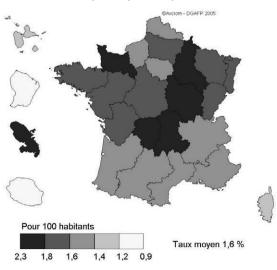
FPT y compris bénéficiaires d'emplois aidés.

Carte 2 : Taux d'administration de la fonction publique de l'État



 $\ensuremath{\mathsf{FPE}}$  y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 4 : Taux d'administration de la fonction publique hospitalière



FPH y compris bénéficiaires d'emplois aidés.

# Ces différences sont dues en partie aux écarts de densité démographique...

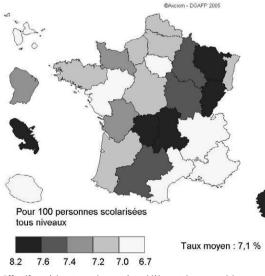
Une forte présence des fonctions publiques en Île-de-France, dans les Dom, en Corse, dans le Limousin et en Auvergne

La région capitale est caractérisée par la concentration des fonctions de conception en administration centrale qui s'ajoutent aux fonctions classiques des autres régions. La Corse, pour sa part, est une région montagneuse dont la densité de population est la plus faible de France (cf. carte 6). Dans les régions les moins denses (Corse, mais aussi Limousin et Auvergne), où les économies d'échelle ne sont guère possibles, le nombre d'agents publics par habitant est plus important qu'ailleurs. En effet, le maillage de l'ensemble du territoire en structures administratives nécessaires à l'égalité de traitement des citoyens se traduit par un volume d'emplois publics minimum.

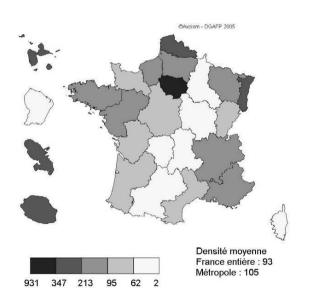
### Le maillage du territoire en enseignants

Compte tenu des particularités géographiques, du caractère rural ou urbain, de la densité, des réseaux routiers... certaines régions bénéficient plus que d'autres d'économies d'échelle. L'Île-de-France figure ainsi parmi les régions où le nombre d'enseignants par élève est le plus faible : 6,8 %, la proportion moyenne se situant à 7,1 % (cf. carte 5). Ce profil est partagé avec Rhône-Alpes, le Languedoc-Roussillon, les Pays de la Loire et Paca. Inversement, on observe un bandeau de régions où la proportion d'enseignants par rapport aux élèves est élevée (entre 7,5 % et 8 %) qui s'étend du Nord-Est à Midi-Pyrénées en passant notamment par l'Auvergne et le Limousin. C'est la « diagonale aride » qui associe une faible densité de population (cf. carte 6) et une situation 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. Dans les Dom, où la situation est particulièrement contrastée, la Martinique affiche un rapport enseignants/élèves parmi les plus élevés (7,9 %).

Carte 5 : Proportion d'enseignants par rapport aux effectifs scolaires



Carte 6 : Densité de population



Effectifs scolaires tous niveaux du préélémentaire au supérieur, y compris l'enseignement agricole.

... mais aussi à la dynamique de la population...

Des taux d'administration plus faibles pour la Haute-Normandie, la Lorraine, le Centre, la Picardie, Rhône-Alpes, l'Alsace et les Pays de la Loire

Dans ces régions, qui comptent moins de 7,7 agents publics pour 100 habitants, c'est généralement la faiblesse de l'administration de l'État qui fait d'elles les régions les moins administrées. Seule exception, la Lorraine, où c'est la FPT qui explique le faible niveau d'administration.

En fait, dans les Pays de la Loire, l'Alsace et Rhône-Alpes, qui sont les régions les moins administrées, la population s'accroît plus fortement que dans beaucoup d'autres en raison de migrations internes et d'un solde naturel 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.

# ... et aux spécificités régionales

Autre fait notable à souligner la fonction publique territoriale est très présente dans le Sud-Est et la Corse, faiblement au Nord-Est...

Situation spécifique à la FPT, le Sud est relativement plus administré que le reste du pays, en dehors de l'Île-de-France, du Nord-Pas-de-Calais et de la Haute-Normandie.

Au sud d'une transversale allant des Pays de la Loire à Rhône-Alpes, les régions sont en effet plutôt mieux pourvues en agents territoriaux. On y trouve, dans la catégorie des régions les mieux pourvues, la Corse – première région métropolitaine pour son nombre d'agents territoriaux par habitant (3,2 %) –, Paca et le Languedoc-Roussillon (2,9 %).

En dehors de ces régions, on ne trouve que l'Île-de-France (3,1 %) et les quatre Dom (entre 3,3 % et 4,4 %) parmi les régions les plus fortement dotées en agents territoriaux.

Au nord-est de la France, la présence de la territoriale est en revanche très faible : 2,1 % en Champagne-Ardenne et en Lorraine, 1,9 % en Alsace, les régions frontalières de Franche-Comté et de Bourgogne et plus au sud, de Rhône-Alpes, étant à peine mieux pourvues (2,3 % au maximum).

# ... la fonction publique hospitalière est en revanche moins présente au Sud qu'au Nord

On compte 1,6 agent de la fonction publique hospitalière pour 100 habitants. Les régions situées au sud de la France ont des taux d'administration hospitalière plus faibles qu'au Nord. 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 en effet beaucoup mieux dotées en agents de la FPH (entre 1,6 et 2,3 agents pour 100 personnes). En revanche, en Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Aquitaine, le taux d'administration hospitalière est de 1,5 %. C'est en Corse, Languedoc-Roussillon et Paca qu'on relève le taux le plus faible de la métropole : 1,4 %. Dans ces régions, l'offre de soins est plutôt fournie par le secteur privé. Les régions Paca, Languedoc-Roussillon, et Midi-Pyrénées sont, avec l'Île-de-France, celles où le nombre de médecins généralistes et spécialistes est le plus important de France.

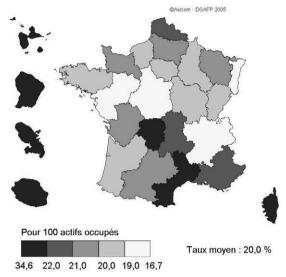
La Martinique figure parmi les régions les mieux dotées (1,8 %) mais, dans leur ensemble, les Dom ont une proportion d'agents hospitaliers très faible (1,2 agent pour 100 habitants).

# Au final, l'emploi public occupe une place plus importante dans les régions touchées par le chômage

En moyenne, l'emploi public, y compris l'enseignement privé, représente 21,3 % de l'emploi total (actifs occupés des secteurs public et privé) lorsqu'on inclut les militaires et 20,0 % hors militaires.

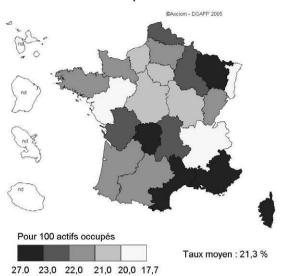
Dans les régions particulièrement touchées par le chômage telles que la Picardie, la Lorraine, Paca, le Nord-Pas-de-Calais et le Languedoc-Roussillon notamment, l'emploi public civil occupe une place relative plus importante dans l'emploi total (*cf.* carte 7) que dans la population totale (*cf.* carte 1). Inversement, l'Île-de-France, très fortement administrée par rapport à sa population, se place dans la catégorie des régions où la part d'emploi public dans l'emploi total est plutôt faible (19,6 agents civils pour 100 actifs) tant l'emploi dans le secteur privé est lui-même surreprésenté dans cette région.

Carte 7 : Part de l'emploi public civil dans l'emploi total



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 8 : Part de l'emploi public civil et militaire dans l'emploi total



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés et y compris militaires.

# Une mesure plus complète de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

Une meilleure comptabilisation des personnes handicapées va devenir dans les prochains mois une impérieuse nécessité. En effet, dans le cadre de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le Gouvernement a prévu la création d'un fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Ce dispositif, qui concerne les trois fonctions publiques, est calqué sur le modèle de l'Agefiph <sup>1</sup>. Les employeurs des trois fonctions publiques pourront bénéficier des crédits du fonds pour financer des mesures destinées à favoriser l'insertion professionnelle. Ce fonds sera alimenté par les cotisations des employeurs qui accueillent moins de 6 % de bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce dispositif, il appartiendra donc aux administrations d'être en mesure de comptabiliser de manière plus précise les personnes handicapées qu'elles emploient.

### Les trois fonctions publiques en font une de leurs préoccupations

Chacune des trois fonctions publiques, l'État, la territoriale et l'hospitalière, s'efforce déjà de mettre en place des outils statistiques qui permettent de mesurer le taux d'emploi de travailleurs handicapés tel qu'il a été défini par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987.

Pour la fonction publique de l'État, la DGAFP recueille chaque année l'information auprès des services de gestion du personnel des ministères et des établissements publics par l'intermédiaire d'une enquête. Pour la fonction publique territoriale, la DGCL en collaboration avec le CNFPT recueille les mêmes informations tous les deux ans auprès de collectivités territoriales de plus de vingt salariés dans le cadre du bilan social. Les derniers résultats disponibles portent sur l'année 2001. Pour la fonction publique hospitalière, la DHOS effectue une enquête auprès d'un échantillon de 200 établissements hospitaliers et en déduit une estimation plus générale.

<sup>1.</sup> Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Le taux d'emploi est à un niveau comparable dans les trois fonctions publiques. Dans la territoriale, le taux d'emploi de personnes handicapées s'élève en 2001, dans les collectivités employant au moins vingt agents, à 4,4 % (soit 44 000 bénéficiaires), taux légèrement supérieur à celui constaté pour l'État, qui est de 4,2 % hors Éducation nationale en 2003. Celui de l'hospitalière est estimé à 4,5 % en 2002. Ces taux prennent en compte les « emplois indirects », c'est-à-dire la valorisation en « équivalents bénéficiaires » de la passation de marchés avec des ateliers protégés.

Tableau 2 : Taux d'emploi dans les trois fonctions publiques

	Fonction publique de l'État (hors Éducation nationale) (2003)	Fonction publique territoriale (2001)	Fonction publique hospitalière (2002)
Taux légal d'emploi	4,2	4,4	4,5

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Sources : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel des ministères, bilan social DGCL-CNFPT, enquête de la DHOS auprès d'un échantillon de 200 établissements.

Les accidentés du travail constituent la part la plus importante des bénéficiaires de l'obligation d'emploi pour la territoriale et l'État. Les handicapés Cotorep sont plus nombreux dans la FPT que dans la FPE (respectivement 35 % et 24 %), et le pourcentage d'anciens militaires y est plus faible (1 %).

Tableau 3 : Comparaison de la répartition par type de bénéficiaires pour l'État et la territoriale, en pourcentage

	Fonction publique de l'État (hors Éducation nationale) (2003)	Fonction publique territoriale (2001)
Handicapés Cotorep	24	35
Accidentés du travail ou maladie professionnelle	32	41
Fonctionnaires inaptes ou reclassés	27	23
Militaires	18	1

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Sources : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel des ministères, bilan social DGCL-CNFPT.

# Dans la fonction publique de l'État l'information est maintenant disponible dans la plupart des ministères...

Les réponses à l'enquête annuelle menée par la DGAFP auprès des ministères pour recenser les bénéficiaires de la loi en faveur de l'emploi des handicapés gagnent en régularité.

D'une part, les ministères répondent maintenant sur la quasi-totalité des effectifs de leur administration, alors qu'auparavant seulement quelques directions ou services pouvaient transmettre l'information. Pour 2003, l'enquête couvre (hors Éducation nationale) 85 % des effectifs de la fonction publique de l'État.

D'autre part, ceux-ci disposent d'une information plus complète sur les agents handicapés qu'ils recensent. Il est possible, pour 2003, de produire pour la plupart des ministères un indicateur de taux d'emploi voisin de celui qui est calculé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour le secteur privé.

### Des difficultés dans le dénombrement à l'Éducation nationale

Le recensement des personnes handicapées travaillant à l'Éducation nationale est particulièrement difficile en raison de l'importance des effectifs de ce ministère et de leur répartition sur plus de 8 000 sites. Des bases de données disponibles permettent un dénombrement de certaines catégories de personnel handicapé mais, en l'absence d'un système d'informations intégrant les données relatives au handicap, ces bases ne permettent pas d'obtenir des résultats fiables et complets pour dénombrer les personnes en poste, qu'elles soient handicapées reconnues par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep), allocataires temporaires d'invalidité ou personnes « reclassées » au cours de leur activité professionnelle. Pour remédier à cette situation, le ministère de l'Éducation nationale a mis en place en partenariat avec la DGAFP une série de mesures.

## Le recensement des nouveaux bénéficiaires est effectué depuis 2002

Le ministère de l'Éducation nationale réalise comme les autres ministères une enquête auprès des services académiques pour dénombrer les personnes recrutées reconnues handicapées par la Cotorep et celles qui sont reclassées. Le nombre des nouveaux bénéficiaires de la loi « handicapé » par catégorie de handicap pour l'année 2002 a pu être ainsi intégré aux résultats sur le flux des bénéficiaires de la loi.

# Une expérimentation en vraie grandeur est en cours dans les académies d'Amiens et de Clermont-Ferrand pour 2003-2004

Au cours de l'année 2003-2004, l'expérimentation a été faite dans deux académies (Amiens et Clermont-Ferrand). Au début de l'année 2004, l'ensemble des personnels de ces deux académies a reçu un document joint au bulletin de paye qu'il leur était demandé de retourner au service de médecine de prévention du rectorat. Ce document avait pour objet de recenser, en garantissant la confidentialité des données de nature médicale, toutes les personnes en situation de handicap, par catégorie, niveau d'exercice, nature et gravité du handicap. Il avait aussi pour but de permettre à des agents n'ayant jamais déclaré leur handicap de le faire et d'obtenir un rendez-vous au rectorat.

Malheureusement, le bilan de l'expérimentation n'a pas été très concluant. Si cette procédure a permis une sensibilisation des personnels, si certains agents porteurs d'un handicap se sont manifestés pour la première fois au service de médecine de prévention, si l'enquête a suscité une augmentation des demandes de reconnaissance Cotorep, il est apparu aux autorités académiques une sous-déclaration manifeste de la population en situation de handicap.

À titre d'illustration, Clermont-Ferrand a diffusé 23 000 questionnaires, obtenu 810 réponses dont la moitié émanant de personnes handicapées. Or, la proportion de handicapés y est sensiblement supérieure au 1,7 % qui résulte du rapport (400/23 000). Près de 300 personnes non reconnues par la Cotorep se sont spontanément déclarées en situation de handicap. À l'inverse, seulement 46 agents accidentés du travail ou atteints de maladies professionnelles ont répondu à l'enquête (sur 313 personnes connues au niveau de l'académie). L'académie de Clermont-Ferrand avait, dans une étude publiée en 1999-2000, estimé à 5 % la part des personnels handicapés (en incluant, il est vrai, un certain nombre de pathologies invalidantes qui dépassent la définition stricte du handicap).

## D'autres méthodes de dénombrement sont actuellement à l'étude pour aboutir à un recensement des handicapés pour 2004

Plusieurs indicateurs de l'insertion professionnelle des handicapés

### Taux d'emploi légal fonction publique

Ce taux permet d'évaluer la mise en œuvre de l'obligation faite par la loi. Tous les bénéficiaires de l'obligation d'emploi sont comptabilisés : handicapés Cotorep, fonctionnaires victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, mais aussi personnes recrutées par la voie des emplois réservés y compris les anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité.

### Taux d'emploi hors anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité

Parallèlement au taux légal, un taux d'emploi ne prenant pas en compte les anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité permet de mieux rendre compte de l'insertion des personnes effectivement handicapées.

#### Taux d'emploi à la manière du secteur privé

Un taux d'emploi calculé selon la méthode préconisée par le ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale pour le secteur privé facilite les comparaisons entre celui-ci et le secteur public. Le poids statistique de chaque agent bénéficiaire y est pondéré par différents critères comme la gravité du handicap, l'âge, le caractère nouveau du recrutement ou la durée du travail. Une même personne peut donc compter pour plusieurs unités bénéficiaires.

### Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires

L'effort d'intégration des handicapés passe par la prise en compte des agents devenant handicapés après leur entrée dans la fonction publique (comme les agents reconnus inaptes, dont le poste a été adapté, ou les agents qui bénéficient de l'allocation temporaire d'invalidité), et du recrutement de personnes dont le handicap a été reconnu par la Cotorep. La part des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi parmi les recrutements externes et les nouvelles reconnaissances est une autre mesure de l'effort des administrations.

#### Taux de recrutement

La part des agents reconnus handicapés Cotorep parmi les recrutements par concours externes et par contrats spécifiques peut être un bon indicateur de l'effort des administrations pour l'accès à la fonction publique des handicapés. Un taux de recrutement tel qu'il vient d'être défini permettrait d'observer dans le temps le niveau de l'effort fourni par les services dans ce domaine.

## ... et montre une stabilité du taux d'emploi

En 2003, les ministères de l'Équipement et de l'Environnement ont, pour la première année, recensé les travailleurs handicapés de leurs établissements sous tutelle. Dans cette configuration, en 2003, hors Éducation nationale, le taux légal d'emploi des travailleurs handicapés est de 4,2 %. Pour comparer ce taux à celui de 2002, il faut revenir à un champ identique, c'est-à-dire sans ces EPA. Sur le même champ, le taux passe de 4,2 % à 4,3 % des effectifs, si l'on inclut les 585 équivalents bénéficiaires qui correspondant à 8 millions d'euros de commandes des administrations au secteur protégé. Hors équivalents bénéficiaires, les personnes handicapées représentent 4,2 % des effectifs. Ces taux tiennent compte des anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité. Sans les prendre en compte, le taux se situe à 3,6 %.

Selon la méthode de calcul du secteur privé, le taux d'emploi est estimé à 4,8 % en 2003. La Dares présentait pour les entreprises privées de plus de vingt salariés du secteur privé un taux de 4,1 % pour l'année 2000, dernière année disponible.

Quel que soit l'indicateur retenu, on observe une stabilité du taux par rapport à 2002.

Tableau 4 : Les différentes mesures de l'insertion des travailleurs handicapés en 2002 et 2003 dans la FPE, en pourcentage

	2002	2003
Présents au 31 décembre (hors Éducation nationale et EPA	A Équipement et Environnement)	
Taux légal d'emploi dans la fonction publique	4,2	4,3
Taux légal hors militaires*	3,5	3,6
Taux à la manière du privé	4,6	4,8

<sup>\*</sup> Anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité. DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : enquête auprès des directions de personnel.

Taux nouveau champ 4.2

### Les nouveaux bénéficiaires

Hors Éducation nationale, les nouveaux bénéficiaires sont moins nombreux qu'en 2002, année caractérisée par une hausse (3 162 en 2003 contre 3 279 en 2002), malgré le plus grand nombre de recrutements par contrats définis à l'article 27 de la loi 84-16 (de 801 en 2002 à 881 en 2003).

À l'Éducation nationale, le volume des recrutements augmente de 73 agents. Parmi les 940 nouveaux bénéficiaires, 360 sont des travailleurs Cotorep (241 en 2002). Les nouveaux bénéficiaires d'une ATI sont moins nombreux, comme dans les autres ministères. Le volume des agents reconnus inaptes, ou dont le poste a été adapté, est stable.

Tableau 5 : Nouveaux bénéficiaires en 2002 et 2003 de l'obligation d'emploi dans la fonction publique de l'État

	2002 (hors Éducation nationale)	2002 (avec Éducation nationale)	2003 (hors Éducation nationale)	2003 (avec Éducation nationale)
Total général	3 279	4 146	3 162	4 102
dont travailleurs handicapés Cotorep	1 134	1 375	987	1 327
dont recrutés par contrat	690	801	652	881

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : enquête auprès des directions de personnel.

Depuis 2002, le dénombrement des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi se fait dans tous les ministères. Il est donc possible de calculer des indicateurs visant à rapporter le nombre de nouveaux bénéficiaires à celui des recrutements externes et des agents titulaires nouvellement reconnus comme handicapés. Ces indicateurs permettent de mesurer l'effort d'accompagnement du handicap par les administrations.

Ainsi, en 2003, le taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires est-il de l'ordre de 11,9 % (hors Éducation nationale) contre 9,7 % en 2002. Ce pourcentage s'élève à 5,6 % si l'on intègre l'Éducation nationale.

Le taux de recrutement de travailleurs handicapés Cotorep, rapport du nombre de nouveaux bénéficiaires handicapés Cotorep au nombre de recrutements réalisés par concours externe et contrats spécifiques, se situe, hors Éducation nationale à 5,2 % en 2003.

Tableau 6 : Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires en 2002 et 2003 dans la FPE, en pourcentage

	2002	2003
Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi (hors Éducation nationale)	9,7	11,9
dont taux de recrutement des handicapés Cotorep	4,5	5,2
Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi		
y compris Éducation nationale	5,1	5,6
dont taux de recrutement des handicapés Cotorep	2,1	2,3

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : enquête auprès des directions de personnel.

# Chapitre 4

# La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique territoriale

Dans la fonction publique territoriale, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences relève d'acteurs multiples :

- des collectivités territoriales, elles-mêmes, au sein desquelles se décident les créations et suppressions de postes, et se définit la carrière des agents (promotion, sanction, mutation...);
- des différentes structures et instances spécialisées qui assurent, par les règles qu'elles édictent et les concours et formations qu'elles organisent, la fluidité du marché de l'emploi public territorial (DGCL, CSFPT, CNFPT et CDG ¹).

Les rapports de l'OEP de 2001, 2002, 2003 ont permis de présenter les démarches de Gpeec entreprises par ces différents acteurs, celles-ci contribuant à approfondir la connaissance prospective de l'emploi territorial.

On pourrait notamment citer les travaux d'analyse de l'emploi public territorial menés par le CNFPT <sup>2</sup>, les études développées en commun par la DGCL et le CNFPT à partir de l'exploitation nationale des bilans sociaux <sup>3</sup>, les réflexions menées par le CSFPT (et notamment celles de sa formation spécialisée n° 1 <sup>4</sup>) ainsi que les initiatives prises par les centres de gestion (*cf.* l'annexe 10 au rapport 2003) <sup>5</sup> et, enfin, les questionnements et les pratiques de grandes collectivités (l'enquête établie en 2001-2002 par l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France est ainsi citée dans le rapport 2002). En 2004, ces travaux se sont poursuivis. On peut mentionner la publication des premiers résultats de la synthèse nationale bilans sociaux 2001 ou encore le rapport publié par la formation spécialisée n° 1 du CSFPT (« Pour une observation de l'emploi public territorial », du 27 octobre 2004).

Deux initiatives ont toutefois retenu l'attention cette année :

- l'organisation dans de nombreuses régions, à l'instar de celle lancée en 2003 en Alsace-Lorraine, de « Conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation »;
- l'actualisation, sous l'égide du CNFPT, du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (ce répertoire est disponible sur le site du CNFPT : www.cnfpt.fr).

<sup>1.</sup> Direction générale des collectivités locales, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Centre national de la fonction publique territoriale, centres départementaux et interdépartementaux de gestion de la fonction publique territoriale.

<sup>2.</sup> Analyse démographique, sectorielle, ou par cadres d'emplois. La plupart sont disponibles sur le site du CNFPT : www.cnfpt.fr. Cf. notamment les rubriques « métier » et « observatoire ». On peut citer à ce titre l'étude portant sur l'état des lieux des effectifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou encore le baromètre des offres d'emploi de niveaux A et B. Ce dernier projet a pris, au cours de l'année 2004, son rythme de production. Il permet de suivre les évolutions, par secteur et par trimestre, les annonces proposées dans la bourse nationale de l'emploi du CNFPT. Il facilite ainsi la connaissance des besoins en recrutement des collectivités, des profils recherchés et des dynamiques territoriales et sectorielles. Sur la base d'indicateurs systématiques, le baromètre des offres d'emploi cumule cinq types d'approche : sectorielle (ventilation des annonces en 36 secteurs d'activités), statutaire (catégories hiérarchiques et cadres d'emplois), institutionnelle (prise en compte du type d'employeur), territorialisée (répartition par regroupement de régions), par poste (profils recherchés et activités proposées).

<sup>3.</sup> Cf. notamment le site de la DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr, rubrique « droit des collectivités » puis « bilan social ».

<sup>4.</sup> *Cf.*, par exemple, le rapport « les diplômes de la vie : pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle dans la fonction publique territoriale » du 22 octobre 2003.

<sup>5. «</sup> Les pratiques de gestion prévisionnelle des centres de gestion », texte présenté par l'Association des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion (ANDCDG).

# Le développement des « conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation » 1

Organisée en Alsace-Lorraine en juin 2003, la première « conférence régionale pour l'emploi territorial et la formation » a regroupé dans une action commune le CNFPT, l'ensemble des centres de gestion de la région et les grandes collectivités non affiliées. On peut considérer que cette initiative constitue un tournant pour la Gpeec dans la fonction publique territoriale, car elle pose les fondations d'une coopération régionale active entre les différents acteurs, pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

En juillet 2005, dix régions et une interrégion avaient déjà organisé une conférence régionale de ce type <sup>2</sup>, alors que d'autres sont prévues à plus ou moins brève échéance <sup>3</sup>. Le mouvement semble donc lancé – il est tout à fait synchrone avec la montée des interrogations quant au devenir de l'emploi public local <sup>4</sup> –, mais la pérennisation de ce type de dispositif n'est pas encore tout à fait acquise. Par ailleurs, si ces conférences adoptent toutes des traits communs (poids des employeurs locaux, volonté de se baser sur des « diagnostics » concertés), de nombreuses nuances quant aux moyens mis en œuvre et aux orientations retenues ont pu être relevées.

# De nombreux partenaires ont été associés à la démarche

On peut tout d'abord remarquer que l'initiative d'organiser ces concertations est fréquemment revenue à des groupements régionaux de centres de gestion, souvent en partenariat avec la délégation régionale du CNFPT. Faisant suite à diverses initiatives, notamment aux réunions régionales de présentation du bilan social organisées en 2004 par la DGCL et le CNFPT <sup>5</sup>, ces conférences se positionnent ainsi, au moins en partie, comme le prolongement des « concertations annuelles » rendues obligatoires depuis la loi du 3 janvier 2001 <sup>6</sup>. Ainsi, le plus souvent régionale, l'assise de ces conférences ne recoupe-t-elle que partiellement le maillage administratif retenu pour l'organisation des concours. S'il ne constitue pas un réel handicap, ce décalage mérite cependant d'être souligné dans la mesure où l'ajustement des besoins de recrutement (actuels ou prévisionnels) avec la stratégie d'organisation des concours constitue, justement, un enjeu des conférences régionales.

Aux côtés des CDG et du CNFPT, d'autres partenaires ont été associés aux travaux. Par ordre décroissant de fréquence, on peut citer les collectivités non affiliées (le plus souvent pour des présentations d'outils de gestion <sup>7</sup>), d'autres employeurs publics <sup>8</sup> (ou parapublics), les organismes chargés de la formation (universités, Enact) ou de la régulation de l'emploi (Onisep). Enfin, les

<sup>1.</sup> Cette synthèse a été établie à partir d'un texte élaboré par **Anthony Colombani**, responsable de l'analyse et de la prospective au CIG de la grande couronne et qui se base sur une collecte de documents présentés durant les conférences mentionnées ainsi que sur un document de synthèse de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

<sup>2.</sup> Alsace-Lorraine, Bourgogne (seule région à avoir organisé deux conférences), Bretagne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Poitou-Charentes et Picardie. Le nom de ces concertations n'est pas encore stabilisé, la référence explicite à la formation, par exemple, n'intervenant que dans certaines régions.

<sup>3.</sup> Des conférences régionales sont déjà programmées (3<sup>e</sup> conférence en Bourgogne, 2<sup>e</sup> en Alsace-Lorraine...) ou envisagées à moyen terme : Pays de la Loire, Île-de-France, Aquitaine (projet interrégional).

<sup>4.</sup> Parmi ces éléments structurant des débats, on peut notamment citer la perspective du « choc démographique », le devenir des recrutements territoriaux (CDI, Pacte...), les interrogations relatives à l'évolution des métiers et aux besoins prévisionnels en matière de compétence, les transferts de personnel... Très logiquement, ces thèmes se sont retrouvés (à des degrés divers) dans les conférences régionales.

<sup>5.</sup> Rappelons que le principe de ces conférences régionales a été annoncé par le président du CNFPT lors du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 18 décembre 2002.

<sup>6.</sup> Celle-ci précise : « Les centres de gestion réalisent une synthèse des informations mentionnées à l'alinéa précédent [i. e. créations et vacances d'emplois, avancement...] ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements relevant de leur ressort et aux besoins [...], dans le but d'organiser une concertation annuelle auprès de ces collectivités et établissements et de contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement ainsi que des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. À ce titre, ils examinent plus particulièrement les demandes et propositions de recrutement et d'affectation susceptibles d'être effectuées sur la base du deuxième alinéa de l'article 25 [relatif à la mise à disposition] ».

<sup>7.</sup> Bourgogne : bilan de compétence et point sur l'apprentissage ; Limousin : recrutement et formation des cadres. Alsace-Lorraine : plan de gestion prévisionnelle des effectifs. De telles présentations ont également eu lieu en Rhône-Alpes, en Bretagne...

<sup>8.</sup> Représentants de la fonction publique de l'État, mais aussi de la fonction publique hospitalière ou d'entreprises publiques (France Télécom)...

conseils régionaux – toujours conviés, quoique plus rarement représentés – occupent une place à part, tant par leur compétence en matière de formation professionnelle (clairement soulignée en Rhône-Alpes <sup>1</sup>), que leur poids institutionnel. Par ailleurs, on peut noter que l'intégration des différents acteurs de la conférence est très variable d'une conférence à l'autre, allant de la simple juxtaposition d'interventions à la volonté d'instituer un véritable niveau régional de pilotage et d'observation de l'emploi (sensible, notamment, en Alsace-Lorraine, en Rhône-Alpes et dans le Languedoc-Roussillon).

## Cette démarche s'appuie sur un diagnostic partagé

Dans tous les cas, un « diagnostic » de l'emploi territorial a été présenté, ouvrant parfois les débats <sup>2</sup> (exemples 1 et 2). La diversité des exposés traduit bien les disparités en terme de moyens mis en œuvre et souligne, dans certains cas, les difficultés rencontrées pour établir des outils statistiques partagés. En effet, si certaines présentations se sont bornées à juxtaposer des données issues des bilans sociaux 3 (avec parfois un champ restreint aux seules collectivités affiliées ou... ayant répondu au bilan 2003), d'autres ont pu contribuer - parfois au prix d'un effort important – à la construction d'un véritable diagnostic régional en confrontant plusieurs sources statistiques (exemple 3). En Rhône-Alpes, des données de diverses origines ont été présentées et confrontées : résultats de l'enquête « Colter » (Insee), de l'enquête « secteurs d'activité » du CNFPT faite en collaboration avec l'Insee, informations issues des bilans sociaux ou des centres de gestion (bourse de l'emploi, suivi des concours, des recrutements, des formations...). De plus, un travail de mise en cohérence (convergence des nomenclatures utilisées, analyse comparative des sources, construction d'indicateurs, réflexion sur les champs) a permis d'établir un panorama de l'emploi régional, du moins pour ce qui concerne les effectifs 4. Ailleurs, des analyses structurelles ont pu être réalisées insistant sur le poids relatif des différents employeurs locaux (Picardie, Bretagne, Alsace-Lorraine <sup>5</sup>) ou remettant en perspective, à l'aide de données de cadrage, l'emploi territorial (Franche-Comté, Midi-Pyrénées) et ses évolutions.

### Exemple 1 : « Données de cadrage [en Franche-Comté] » 1

Présentées en ouverture de l'atelier portant sur la construction d'un diagnostic territorial, ces données ont permis aux participants de prendre conscience de « l'émiettement rural » qui caractérise la Franche-Comté. Les données sont issues de l'exploitation des fichiers GRH de chaque centre de gestion et de guestionnaires.

Collectivités	Part des collectivités	Part de l'effectif permanent <sup>2</sup>
Rattachées aux CTP des CDG (moins de 50 agents)	97 %	36 %
Affiliées et disposant de leur propre CTP (50 à 350 agents)	2 %	21 %
Non affiliées (plus de 350 agents)	1 %	43 %

Ces analyses ont servi de base à une réflexion portant sur la mise en place de dispositifs spécifiques (services de remplacement, mise à disposition de secrétaires de mairie à temps partagé dans les communes rurales...).

- 1. Extrait du premier atelier « Les enjeux d'une gestion prévisionnelle : les tendances régionales ».
- 2. Titulaires et non-titulaires sur emplois permanents (à l'exception des contrats aidés).

<sup>1.</sup> L'ouverture de la « Conférence régionale pour l'emploi et la formation » y a, par exemple, été réalisée par le président du conseil régional.

<sup>2.</sup> Les termes choisis sont éloquents : la plupart mettent l'accent sur les éléments quantitatifs : « approche quantitative des données relatives à l'emploi » (Alsace-Lorraine), « synthèse quantitative de l'emploi territorial en Bourgogne », « synthèse de l'état des lieux de l'emploi public dans la région » (Languedoc-Roussillon)...

<sup>3.</sup> Des tableaux statistiques issus du logiciel Bilan social (version 2001 ou 2003) ont d'ailleurs été utilisés pour la majorité des conférences (Bourgogne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées...).

<sup>4.</sup> L'analyse des flux, essentiellement réalisée à partir de bilans sociaux, a été plus difficile à mettre en œuvre.

<sup>5.</sup> Cf., notamment, la « note de conjoncture sur l'emploi territorial dans les moyennes et grandes collectivités » (Bretagne).

### Exemple 2 : « L'emploi territorial en Midi-Pyrénées : quelques chiffres clefs » 1

« [...] 81 % des emplois permanents relèvent de la catégorie C. Les 20 % restant correspondent à des emplois d'encadrement et d'expertise. La progression [de ces derniers] s'est accentuée ces dernières années, du fait de la modification du paysage territorial français (développement de la coopération intercommunale) et de l'évolution du contexte juridique, économique, financier et social des collectivités territoriales nécessitant des compétences toujours plus spécialisées.

Les emplois des filières administrative (27 % du total des emplois permanents), technique (53 %) et médicosociale (13 %) représentent 93 % des effectifs. Cette proportion résulte de la forte représentation des métiers liés à la petite enfance, à l'accompagnement des personnes âgées, à l'entretien et à la maintenance des équipements publics. Ces emplois connaîtront prochainement un fort renouvellement ».

1. Extrait du premier atelier « Photographie de l'emploi public territorial en Midi-Pyrénées » (en collaboration avec l'Insee).

### Exemple 3 : Approche employeur et domaines d'activité en Rhône-Alpes 1

Le diagnostic présenté lors de la conférence régionale qui s'est tenue en Rhône-Alpes figure parmi les plus complets. Issu d'une enquête conjointement réalisée par le CNFPT et l'Insee, il s'attache à présenter la totalité des effectifs régionaux (au 31 décembre 2002) en les ventilant – les nomenclatures ayant été stabilisées – par secteurs d'activités (un secteur regroupant tous les services et directions dont les activités fournissent des prestations ayant des caractéristiques communes).

Il s'agit donc bien de parvenir à un diagnostic partagé et immédiatement mobilisable par les acteurs de l'emploi public local : « [ce document] met à disposition des collectivités mais aussi des partenaires externes de l'emploi et de la formation de la région une image de la répartition des emplois dans les services des collectivités [...]. En combinant ces informations avec les catégories [hiérarchiques] des agents, il est possible de cerner le niveau de qualification requis a minima pour les emplois existants. En les combinant avec le statut des agents [...], il est possible d'identifier les formes de recrutement selon les secteurs d'activité et d'apprécier les conditions effectives d'accès aux emplois ».

Domaines d'activité	Part des effectifs
Interventions techniques	26 %
Éducation, jeunesse et sport	23 %
Prestations sociales	16 %
Pilotage et gestion des ressources	14 %
Prestations culturelles	8 %
Missions régaliennes	7 %
Politiques publiques d'aménagement et de développement	4 %
Polyvalents	2 %

Chaque domaine d'activité a ensuite été décliné en secteurs (une trentaine au total), ce qui a permis une analyse structurelle plus fine et plus susceptible de nourrir le débat sur la gestion des ressources humaines. Des analyses statutaires ont également été présentées pour chaque domaine d'activité (structure par catégorie hiérarchique, part relative des agents non titulaires, des emplois aidés...).

La deuxième partie du diagnostic territorial présenté en Rhône-Alpes était spécifiquement consacrée à une analyse du poids relatif des employeurs locaux dans l'ensemble de la région. L'analyse par secteur d'activité – qui structurait l'ensemble du document – a ainsi été déclinée par département ou par type d'employeur.

	Ecc. Vic. L. L.	D. I. I. Iv I
Type d'employeur territorial	Effectif total en Rhône-Alpes	Part de l'emploi régional
Communes	90 904	66 %
Conseils généraux	19 300	11 %
Structures intercommunales	14 738	11 %
CCAS	7 297	5 %
SDIS	4 583	3 %
OPHLM	4 583	3 %
Établissements publics sociaux et médico-sociaux	2 022	1 %
Conseil régional	859	1 %
Établissements administratifs particuliers	732	1 %

D'autres pistes ont été évoquées, et notamment des analyses par strate ou par secteur géographique : « Il conviendrait de détailler les variations [en matière de répartition par secteur d'activité] en fonction de la taille des collectivités et des différents types d'intercommunalité. Des écarts significatifs existent en fonction de la taille, mais aussi du caractère urbain ou rural du territoire ».

Enfin, une analyse comparative par secteurs d'activité a également été présentée. Cette approche comparative a notamment permis d'analyser les spécificités de chaque type d'employeur en fonction du poids relatif des différents domaines d'intervention. Cette présentation a notamment donné lieu à des débats portant sur les politiques de recrutement. On peut donc y voir les prémisses d'une réflexion partagée sur la notion d'employeur collectif et la mise en place concertée de politiques collectives de régulation des bassins d'emplois.

	Type d'employeur (exemples)			
Domaines d'activité	Communes	Structures intercommunales	Conseil régional	
Interventions techniques	28,8 %	44,6 %	9,0 %	
Éducation jeunesse et sport	26,9 %	8,5 %	12,5 %	
Prestations sociales	9,9 %	7,6 %	0,6 %	
Pilotage et gestion des ressources	13,3 %	17,6 %	33,5 %	
Prestations culturelles	9,3 %	9,7 %	3,7 %	
Missions régaliennes	5,7 %	0,3 %	0,0 %	
Politiques publiques d'aménagement et de développement	3,4 %	10,4 %	40,7 %	
Polyvalents	2,2 %	1,3 %	0,0 %	

1. Extrait du premier atelier. Cf. pour une exploitation synthétique, le n° 12 de la Lettre-résultat « Collectivités territoriales : 80 % des emplois dans les services à la population et les interventions techniques ». Ce document est téléchargeable sur le site de l'Insee : www.insee.fr, rubrique « le portrait de votre région/Rhône-Alpes ».

Par ailleurs, des bilans concernant la formation ont été généralement réalisés par les délégations régionales du CNFPT 1 (en Poitou-Charentes, exemple 4) ou, dans quelques cas, par les CDG 2 (à partir des bilans sociaux en Bourgogne). Dépassant souvent le seul constat, ceux-ci ont pu donner lieu à des approches sectorielles (spécificité de la demande des communes rurales en matière de formation, Franche-Comté), temporelles (la formation des cadres par l'Enact de Nancy) ou économiques (Midi-Pyrénées). De plus, complétant ces approches globales, des analyses plus spécifiques ont pu apporter des éclairages d'une grande qualité sur les tensions qui affectent spécifiquement certains marchés locaux de l'emploi territorial. Qu'elles soient statutaires (la filière médico-sociale en Midi-Pyrénées, les secrétaires de mairie en Alsace-Lorraine, les agents de maîtrise en Alsace) ou basées sur une approche par métiers (Alsace-Lorraine, Bourgogne, Rhône-Alpes), d'affinité sociodémographique (les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles - Atsem - et le « choc démographique », Bretagne, exemple 5) ou géographique (cartographie des « zones de tensions », Rhône-Alpes), ces analyses ont toujours fortement contribué à faire naître le débat. Parmi les études les plus marquantes, on peut d'ailleurs citer les approches territoriales portant sur l'attractivité des communes rurales (« comment attirer les cadres en Limousin ») ou les difficultés de recrutement inhérentes à la déprise rurale (rétractation des services publics en milieu rural : Midi-Pyrénées et Bourgogne), besoins des néoruraux en matière de services à la population 3, ou changements induits par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ou l'intercommunalité (Bretagne)...

 $<sup>{\</sup>it 1. Alsace-Lorraine, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyr\'en\'ees...}$ 

<sup>2.</sup> Picardie (cf. le site consacré à la conférence régionale : www.gpeec-oise.com).

<sup>3.</sup> Ici encore, on peut remarquer que l'introduction de ces problématiques aiguës lors des conférences a suscité un vif intérêt.

# Exemple 4 : « Les stagiaires (catégorie B) en formation avant titularisation » en Poitou-Charentes <sup>1</sup>

Basée sur une analyse annuelle du profil des stagiaires de catégorie B (qu'ils soient issus des concours internes et externes, de la promotion interne, des concours réservés...) en Poitou-Charentes <sup>2</sup>, cette étude met tout d'abord en évidence une baisse significative de la part des surdiplômés (les concours externes sont accessibles aux bacheliers) : entre 2001 et 2004, la part des titulaires d'un bac + 3 et plus passe ainsi de 61 à 34 %. Toutefois, « le pourcentage [des lauréats] ayant un niveau inférieur au bac se maintient aux environs de 20 % grâce aux concours internes [37 % des stagiaires en 2004] et à la promotion interne [20 %]. L'aspect "promotion interne" est donc toujours présent ». C'est d'autant plus sensible que les mesures de résorption de l'emploi précaire ont des effets notables : 10 % des stagiaires sont issus, en 2004, de ces dispositifs (concours réservés, intégration directe).

Enfin, on peut remarquer que la plupart des stagiaires ont une expérience significative de la fonction publique territoriale (66 % des stagiaires sont agents territoriaux depuis cinq ans ou plus) : agents promus, bien entendu, mais aussi « faux externes » (anciens titulaires de catégorie C, non-titulaires et emplois aidés passant le concours externe).

- 1. Extrait de la première table ronde.
- 2. Rédacteurs, techniciens, contrôleurs de travaux, assistants et assistants qualifiés de conservation du patrimoine, assistants et assistants qualifiés d'enseignement artistique, éducateurs des APS, animateurs.

### Exemple 5 : « Un métier et des enjeux démographiques » – les Atsem en Bretagne 1

Les agents titulaires du grade d'Atsem représentent 2 355 agents en Bretagne, auxquels il faut ajouter 1 058 agents exerçant les mêmes fonctions (assistance au personnel enseignant pour la réception des jeunes enfants, préparation et mise en état des locaux, participation à la communauté éducative) sans en avoir le titre. S'appuyant sur des projections démographiques départementales réalisées par l'Insee (2), le CDG 35 met en évidence quelques éléments susceptibles d'avoir un impact important sur les personnels travaillant dans le domaine de la petite enfance. Des analyses sociodémographiques (âge de la scolarisation...) ont également été présentées, nourrissant le débat sur l'avenir des Atsem en matière de recrutement, formation et mobilité :

« Les années 2001 et 2002 sont marquées par une stagnation ou une baisse du nombre de naissances particulièrement accentuée dans le Finistère et l'Ille-et-Vilaine. À partir de 2005, le nombre de naissances cesserait de progresser, accusant une baisse de 0,8 % par an entre 2005 et 2020. De 2000 à 2030, les projections font apparaître une baisse relativement importante de la population enfantine de moins de cinq ans en Bretagne (-3,7 %) ».

- 1. Extrait de la première table ronde : « La prise en compte des enjeux de l'emploi public local ». L'intégralité des documents (programme, présentations, statistiques...) est consultable sur le site du CDG de l'Ille-et-Vilaine : www.cdq35.fr, rubrique « emploi territorial ».
- 2. Cf. Le Flash Octant nº 87 d'octobre 2001.

Enfin, des réflexions plus générales sur les données sociales ont été présentées par certains CDG. Elles reflètent la volonté de se doter d'outils communs en matière de statistiques (présentation du projet d'infocentres territoriaux en Bourgogne et Midi-Pyrénées <sup>1</sup>) ou de parvenir à définir des indicateurs pertinents et concertés en matière de gestion prévisionnelle : définitions de « côtes d'alerte » concernant les départs à la retraite, l'évolution du taux d'encadrement territorial (Bretagne, Midi-Pyrénées), les difficultés de recrutement (Rhône-Alpes, Bourgogne).

Ces analyses ont constamment souligné la volonté de se doter d'instances pérennes d'observation de l'emploi régional : soucieuses de ne pas multiplier le nombre d'enquêtes <sup>2</sup>, les

<sup>1.</sup> Cf. le présent rapport pour une présentation des infocentres.

<sup>2.</sup> La méfiance quant à une observation « gratuite » ou « sans suites concrètes » ainsi que la volonté de se pencher sur les besoins « réels des employeurs locaux » a été, sans surprise, réaffirmée... de même que la volonté (unanime) de mettre fin à « l'inflation de questionnaires » et d'enquêtes (Bourgogne, Midi-Pyrénées...).

conférences régionales pour l'emploi ont réaffirmé leur intérêt quant aux études nationales de cadrage (enquête « Colter », enquête portant sur les métiers territoriaux) tout en insistant sur la nécessité d'instituer des niveaux régionaux d'observation et de pilotage de l'emploi territorial (éventuellement communs aux CDG et au CNFPT) ou, au moins, des structures de type « comité permanent de suivi de l'emploi territorial » <sup>1</sup>.

# Elle permet d'élaborer des plans d'action concertés

Les conférences ont également permis d'avancer vers des propositions concrètes en matière de régulation de l'emploi territorial, sinon vers des plans d'action régionaux.

En premier lieu, des blocages statutaires ont pu être identifiés (avancement de grade des agents de maîtrise, Alsace-Lorraine), de même que des déficits structurels en matière de recrutement ou de mobilité interne (*turn-over* des policiers municipaux, difficulté à pourvoir des postes dans le domaine médico-social, l'encadrement intermédiaire <sup>2</sup> ou les communautés de communes).

Des « compétences émergentes » ont également pu être identifiées, permettant une identification des besoins prévisionnels en matière de formation (tout au long de la vie, notamment). Ainsi, par exemple, en Poitou-Charentes, la conférence régionale a-t-elle permis de signaler que « les facteurs d'évolution et d'adaptation des savoir-faire des agents de demain sont multiples [et que] ces mutations seront à relever au moment où les collectivités auront à faire face au renouvellement massif de leurs effectifs » en soulignant le risque de concurrence exacerbée entre employeurs (déjà sensible dans le domaine financier, par exemple) et la nécessité de « tendre vers des politiques concertées de gestion des ressources humaines au niveau régional ».

Certains de ces constats ont débouché sur des recommandations en matière d'évolution statutaire (« souhaits » quant à l'amélioration des déroulements de carrière en Languedoc-Roussillon), de détermination de la politique de formation (Midi-Pyrénées) ou de réforme institutionnelle (propositions en vue d'assurer une représentation de l'employeur public local en Languedoc-Roussillon et en Bourgogne, propositions visant à un meilleur « accompagnement de l'intercommunalité » en Picardie). Complétant des exposés sur les modalités d'entrée dans la fonction publique territoriale (Limousin, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon), de nombreux intervenants ont souligné la nécessité de rééquilibrer les recrutements au bénéfice des modalités internes (mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience, propositions pour favoriser la mobilité et les recrutements internes). Enfin, des préconisations quant à la mise en place de politique de gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences et à la professionnalisation de certains concours ont pu être évoquées (filière culturelle, en Bretagne, exemple 6), de même que des plans d'actions plus spécifiques portant sur la mise en place de partenariats avec les universités dans le cadre de licences ou de mastères professionnels (Bretagne, Alsace-Lorraine).

<sup>1.</sup> À l'exemple de la structure mise en place par les différents partenaires pour l'organisation de la conférence Rhône-Alpes : un comité de pilotage stratégique et politique (où les CDG et le CNFPT étaient conjointement présents) donnait des orientations à un groupe technique chargé de compiler et synthétiser les données pour préparer les documents. Il en va de même en Languedoc-Roussillon (niveau régional d'observation de l'emploi), et en Île-de-France (groupe de projet « Cref » regroupant délégations interdépartementales du CNFPT, centres de gestion, conseil régional et Ville de Paris).

<sup>2.</sup> Bourgogne, Midi-Pyrénées, Limousin, Alsace...

# Exemple 6 : « L'impact des NTIC – le secteur du livre et du multimédia [en Bretagne] » <sup>1</sup>

Cette table ronde portait sur les évolutions récentes des bibliothèques et médiathèques. Il s'agissait d'un travail de terrain, basé sur une expérience spécifique pilotée par la région Bretagne et le CNFPT (mise en place en 2001 d'une formation « animation livre et multimédia »). Après avoir analysé les évolutions induites par les NTIC tant du point de vue technique (informatisation de la gestion et du catalogage) que sociologique et territorial (diversification des voies d'accès aux contenus, nouveaux publics) et évalué les « réserves d'emplois » à travers quelques éléments chiffrés, notamment issus du suivi du dispositif contrat emploi-jeune (CEJ), le débat a porté sur le recrutement (interne ou externe) et la formation des animateurs multimédias.

En conclusion, les intervenants ont souhaité élargir le débat pour aborder, plus généralement, la question des modalités d'entrée dans la fonction publique en soulignant la nécessité de soutenir l'approche métier :

« La voie d'accès à la fonction publique territoriale est celle du concours, [...] or, les nouveaux métiers n'apparaissant pas directement, il faut faire rentrer les emplois dans les logiques de statut (assistant ou assistant qualifié pour la filière culturelle) en espérant que l'emploi permettra de conserver les activités et compétences d'animation et de médiation : animateur territorial pour des activités tournées vers l'accueil des publics et le développement des pratiques culturelles, technicien supérieur pour l'élaboration de produits multimédia et la maintenance des matériels.

En conclusion, les médiathèques et services multimédia offerts par les collectivités territoriales sont des services de proximité qui contribuent à la qualité de vie et au développement d'une vie sociale et culturelle. Les publics y sont attachés [...]. Aux professionnels d'y répondre en sollicitant les compétences de tous leurs partenaires. Cela suppose [...] de s'inscrire dans le cadre d'une politique culturelle et sociale clairement définie par les élus. [...] L'évolution de la fonction publique territoriale est donc à rechercher dans une plus grande attention aux publics et dans le dépassement des cadres institutionnels pour permettre le développement de services de proximité de qualité, gage d'une plus grande cohésion sociale et d'une vie culturelle plus riche ».

1. Extrait de la première table ronde.

Concernant les actions effectivement arrêtées lors des conférences, on peut signaler la définition de stratégies en matière d'ouverture de postes aux concours (maille d'organisation, harmonisation des calendriers) complétant le recensement des postes (Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon, exemple 7). Parmi les réalisations les plus intéressantes, des dispositifs de mutualisation/régulation de l'emploi par département ont été également présentés : mise en place de services de remplacement étendus, dispositif visant à recruter et former des secrétaires de mairie, mise en place de cycles de formations diplômantes, voire de licences professionnelles... (Picardie, Limousin, Bretagne, Alsace-Lorraine, exemple 8).

# Exemple 7 : Du « baromètre de l'emploi » à la stratégie de recrutement en Languedoc-Roussillon $^{\rm 1}$

La conférence régionale qui s'est tenue en Languedoc-Roussillon a permis de présenter une stratégie concertée régionalement et visant une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Cette stratégie est présentée comme découlant « de l'impérieuse nécessité d'avancer collectivement sur le champ de l'emploi et de la formation ». Elle se base sur l'élaboration d'un diagnostic partagé de l'emploi territorial. « Le baromètre de l'emploi doit nous aider à suivre l'évolution des effectifs, nous faciliter la connaissance des besoins en personnel par secteur d'activité et nous permettre d'élaborer des profils professionnels adaptés ». La mise en place de partenariats entre CDG garantit, par ailleurs, l'articulation du système (au delà même du recrutement) : « la coopération régionale des CDG [...] reposera sur le conventionnement des missions et des compétences. Les CDG s'organisent au niveau régional pour s'informer mutuellement de l'évolution de l'emploi dans leur département et rassembler les données indispensables à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement. [...] Les CDG adoptent le découpage territorial en six interrégions et la désignation de centres coordonnateurs. Ils adoptent la charte de coopération interrégionale en matière de programmation des concours et des examens professionnels. [...] Les centres de gestion rechercheront [également] des ententes qui leur permettront d'améliorer leurs prestations aux collectivités en constituant des services communs dans les domaines où l'intervention de spécialistes est nécessaire [i. e. les missions de mutualisation de l'emploi prévues par l'article 25 de la loi de 84] ».

Bien entendu, la prospective des métiers mise en place par le CNFPT permet d'affiner la stratégie d'ouverture de poste aux concours et de prendre en compte les nouveaux besoins en matière de formation : « Pour anticiper les besoins en matière de ressources humaines [...], il faut imaginer un nouveau mode d'action collectif, une instance fédérative au niveau régional. La Conférence régionale est une première réponse qui permet d'amorcer des solutions collectives. [...] Elle conduit à une collaboration essentielle sur la prospective et la coopération technique sur des projets concrets liés à l'emploi et à la formation ». Plusieurs pistes sont évoquées : anticipation des besoins quantitatifs, anticipation de l'évolution des compétences, promotion de la fonction publique territoriale, cycles de formation.

1. Extrait de la table ronde nº 3 : « État des lieux de l'emploi territorial en Languedoc-Roussillon Septimanie ».

### Exemple 8 : Vers une approche prévisionnelle du recrutement en Alsace-Lorraine 1

Deux tables rondes (associant CNFPT et collectivités non affiliées) ont été axées sur les difficultés de recrutement affectant le bassin d'emploi (manque de spécialistes, de cadres intermédiaires expérimentés, inadéquation entre les besoins des élus et la formation initiale des candidats...). Souhaitant dépasser le simple constat, un plan d'action prévisionnel a été mis en place pour identifier les métiers émergents (ou les secteurs d'activité les plus tendus) tout en approfondissant le lien avec les structures de formation : « L'approche prévisionnelle des emplois et des compétences nécessite de travailler en amont des concours :

- en se donnant les moyens de mieux connaître les besoins des collectivités ainsi que les évolutions des métiers ;
- en développant des outils d'analyse des besoins (observatoire de l'emploi territorial, conférences pour l'emploi, nomenclature des métiers);
- en promouvant, avec les CDG et les autres employeurs, les métiers correspondant aux besoins des collectivités auprès des organismes de formation et des secteurs professionnels concernés;
- en construisant, avec les universités, les écoles et les organismes de formation, des parcours menant à la fonction publique territoriale;
- en élaborant des parcours de formations qualifiantes ».

Plus généralement, la création de partenariats actifs avec les universités a été évoquée en vue de l'aménagement de certaines filières ; « la filière AES, par exemple, correspond à l'émergence d'un besoin de recrutement dans les fonctions de management » ou de la création de diplômes spécifiques, mastères professionnels « ayant pour objet de préparer à un emploi territorial, la préparation de ces diplômes s'accompagnant de stages en collectivité, et de présentation aux concours de la fonction publique territoriale ».

1. Extrait des tables rondes n° 2 et 3 portant sur les difficultés de recrutement et le renforcement de l'attractivité de la fonction publique territoriale.

Ces actions esquissent la volonté d'instituer un niveau régional de régulation de l'emploi et marquant probablement la naissance de stratégies régionales de pilotage de l'emploi territorial.

Si l'organisation pratique des conférences a montré de grandes disparités, certaines réalisations participent déjà à l'échange de bonnes pratiques. On peut notamment citer la structuration des conférences en ateliers et tables rondes, l'approche thématique retenue dans le Limousin <sup>1</sup> ou encore l'élaboration des plaquettes de présentation communes à tous les partenaires (Franche-Comté, dans le cadre du Pôle régional emploi territorial : PRET).

# Des réflexions sont en cours pour pérenniser ces conférences

En s'inspirant des conférences régionales les plus abouties, des réflexions sont en cours dans chaque région afin de contribuer à leur pérennisation dans le paysage institutionnel. Il apparaît, ainsi, que la mise en commun des données constituant le diagnostic régional est un élément préalable, ce qui suppose une coordination des acteurs et la définition de partenariats opérationnels. Il semble également déterminant de contribuer à limiter le nombre d'enquêtes envoyées aux

<sup>1.</sup> Par la multiplicité des points de vue (élus employeurs, représentants du personnel, usagers), des approches (statistique, statutaire) et des documents présentés, « la fonction secrétaire de mairie » (thème d'un des ateliers) a pu être présentée de manière quasi exhaustive en allant des considérations les plus particulières (ressenti et témoignages locaux) vers un élargissement progressif à l'ensemble des problématiques du monde rural.

collectivités ou, au moins, de veiller à les harmoniser <sup>1</sup> Il semble, enfin, que si chaque bassin d'emplois a ses spécificités, des indicateurs communs faciliteraient l'analyse et permettraient de constituer un socle pérenne aux débats.

# Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale actualisé

Lancée en 2000, avec initialement la mise en place de trente pôles de compétences chargés d'élaborer des référentiels emplois-activités-compétences, l'actualisation du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale a été finalisée et présentée officiellement en avril 2005.

### 2000, année de mise en place de trente pôles de compétences 1

Au début des années 2000, le CNFPT lance un projet d'établissement visant à articuler les deux cadres de gestion : celui d'une « fonction publique de carrière » avec celui d'une « adéquation permanente des compétences des agents aux besoins ».

Dans cette perspective, le CNFPT a décidé la mise en place de pôles de compétences chargés :

- d'élaborer des référentiels emplois-activités-compétences et d'anticiper sur leurs évolutions ;
- de mettre en œuvre une démarche de qualification professionnelle ;
- de transférer cette expertise à l'ensemble des établissements.

Ces pôles de compétence, au nombre d'une trentaine, ont été confiés aux vingt et une structures du CNFPT (délégations régionales et écoles de formation) et portent sur des thèmes transversaux (« management public et gouvernance », « développement des territoires et nouvelles intercommunalités », « politiques de la ville », etc.), fondamentaux (« gestion financière et comptabilité », « affaires juridiques et administratives », « ressources humaines et gestion des personnels »), techniques (« patrimoine bâti », « espaces verts », « eau et assainissement », « restauration collective », etc.) ou sociaux (« logement », « santé », « funéraire », etc.).

1. Extrait du rapport de l'OEP de juin 2001.

Les finalités de ce travail ont été rappelées dans le rapport de l'OEP de décembre 2003. Il s'agit de :

- « donner une lisibilité aux métiers de la fonction publique territoriale ;
  - mettre à disposition des collectivités un outil de référence structurant la gestion de leurs ressources humaines (utilisable pour le recrutement, la gestion des carrières);
  - définir les contenus de formation. »

Avec la décentralisation, le développement de l'intercommunalité et l'explosion des nouvelles technologies, les activités des collectivités locales ont été, au cours de la dernière décennie, bouleversées, nécessitant dès lors la refonte du répertoire mis au point en 1993.

Pour ce faire, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a établi deux guides méthodologiques spécifiques <sup>2</sup> sur lesquels se sont appuyés les différents groupes de travail constitués par chaque pôle de compétences.

# À partir d'une photographie des emplois types, des fiches métiers détaillées ont été élaborées

Dans un premier temps, plusieurs dossiers sectoriels ont été établis. Ceux-ci ont permis tout d'abord de mettre à plat la problématique emploi-formation dans une perspective de trois à quatre ans, mais aussi d'établir une première photographie des différents emplois types des collectivités territoriales.

<sup>1.</sup> Stabilisation des nomenclatures, champs et concepts communs, calendriers synchronisés...

 $<sup>2. \ \</sup>textit{Dossier sectoriel}: \textit{guide m\'ethodologique} \ \text{et } \textit{R\'ef\'erentiels d'emploi-activit\'es-comp\'etences}: \textit{guide m\'ethodologique}, \textit{juin 2001}, \textit{CNFPT}.$ 

Le pôle de compétence « espaces verts et paysages » (avril 2001) 1

Ce pôle de compétence a été confié à l'École nationale d'application des cadres territoriaux (Enact) de Montpellier. Le dossier sectoriel publié en avril 2001, se compose de plusieurs chapitres :

- Quatre de cadrage général présentant :
- les missions principales des services espaces verts des collectivités territoriales ;
- l'encadrement juridique et réglementaire et son évolution (loi paysage de 1993, loi littoral de 1986, loi sur l'eau de 1992 ou bien réglementaire sur la sécurité des équipements et aires de jeux...);
- l'environnement socio-économique l'économie horticole notamment du secteur « espace vert » ;
- les agents.
- Trois plus spécifiques traitant de la formation :
- présentation des formations initiale et continue ;
- présentation des évolutions du secteur « espace vert » et de sa prise en compte par le CNFPT ;
- préconisation en matière de formation.

Placés dans un contexte largement évolutif, les agents des services espaces verts des collectivités locales doivent faire face à de nouveaux défis auxquels une offre de formation cohérente et évolutive doit répondre. À travers un diagnostic de l'offre de formation offerte par le CNFPT en la matière (prise en compte par le CNFPT des évolutions du secteur des espaces verts, offres et projets des collectivités...), le dossier sectoriel élaboré par l'Enact de Montpellier intègre de nouvelles orientations en matière de recrutements et d'offre de formation (expérimentation de cycles de formation, actions plus ponctuelles, accompagnement des projets de services).

1. Extrait du rapport de l'OEP d'octobre 2002.

Ce premier travail s'est appuyé essentiellement sur les connaissances de terrain des responsables formation du CNFPT et de comités d'experts.

Ce n'est que dans un deuxième temps que des référentiels d'emploi-activités-compétences ont été élaborés avec l'appui des personnels. Le travail d'investigation s'est alors fondé sur une analyse des situations réelles de travail au sein des collectivités, s'appuyant sur une méthodologie croisant :

- une analyse documentaire relative à l'emploi et à l'organisation ;
- un travail en groupes métiers, impliquant le niveau de l'agent et de l'encadrant ainsi que des gestionnaires territoriaux de l'emploi ;
- une réflexion sur la base d'entretiens auprès d'échantillons représentatifs d'agents du secteur, notamment dans le cas de métiers émergents.

Le traitement des informations recueillies se fonde sur un processus de travail itératif entre professionnels des collectivités/pôles de compétences et services du siège et a abouti à la rédaction de fiches métiers beaucoup plus riches dans leur contenu que les précédentes.

Les métiers, activités et compétences sont décrits systématiquement à l'aide de dix-huit items. De ce fait, dans le nouveau répertoire, une fiche métier représente trois à quatre pages au lieu d'une demi-page précédemment. De nouvelles informations pertinentes permettent de cerner les facteurs d'évolution de l'emploi, les conditions d'exercice des métiers, l'autonomie et les responsabilités des postes de travail, les moyens techniques à disposition. Enfin, deux rubriques importantes permettent d'établir des correspondances entre les emplois/métiers de la fonction publique territoriale avec : d'une part, le cadre statutaire de la FPT, c'est-à-dire les principaux cadres d'emplois observés dans les collectivités ainsi que les conditions d'accès à l'emploi public territorial ; d'autre part, le ou les métiers du secteur privé avec une indication de leurs équivalents dans le répertoire ROME de l'ANPE.

Ce travail d'élaboration du répertoire des métiers territoriaux s'est inscrit dans le cadre du dialogue social, puisque les instances paritaires du CNFPT ont piloté l'ensemble de la démarche et validé le contenu de chaque fiche métier. Ce nouveau répertoire, officiellement diffusé en avril 2005 à l'occasion de la tenue du deuxième Salon de l'emploi public, se caractérise par une légère diminution du nombre des métiers, comparativement à la nomenclature de 1993, mais surtout traduit une forte recomposition des familles professionnelles, des activités et des compétences requises.

### Évolution des familles professionnelles dans le répertoire 2005

Comparativement à la nomenclature des métiers territoriaux de 1994, on observe dans la version actualisée du répertoire, une recomposition forte des familles professionnelles suivantes :

- finances et contrôle de gestion ;
- systèmes d'information et TIC ;
- développement ;
- transports et déplacements ;
- formation professionnelle ;
- eau et assainissement :
- propreté publique et déchets ;
- restauration collective.

# Les 253 métiers reflètent les évolutions intervenues depuis 1993

La présentation des 253 métiers territoriaux identifiés dans le nouveau répertoire des métiers de la FPT privilégie la « maille emploi/métier » et se fonde sur une double approche :

- fonctionnelle, en référence aux champs d'intervention des collectivités ;
- transversale, à partir des activités et compétences partagées entre métiers.

Elle met en évidence l'émergence de nouvelles compétences ou de nouveaux métiers.

Des fonctions clés transversales sont renforcées, d'autres émergent. Des métiers se transforment sous l'impact des évolutions technologiques.

# Le renforcement des fonctions d'accueil, de contrôle d'ingénierie de projets et de pilotage global des politiques publiques

Quatre fonctions transversales sont renforcées :

- la fonction d'accueil, directement liée à la prise en compte par les collectivités de la demande sociale (territorialisation des services et renforcement du lien de proximité), elle se traduit par un renforcement des spécificités (funéraire, culture...) du métier de chargé d'accueil, et l'émergence d'un métier spécifique d'agent d'accueil social, lié aux développements des dispositifs individualisés d'aide et d'action sociale ;
- la fonction de contrôle, générée par l'évolution des modes de gestion, notamment la délégation de service public et son contrôle, combinée à la généralisation des démarches qualité, elle se traduit par l'émergence de nouveaux métiers : « responsable qualité en laboratoires », « contrôleur de la restauration collective » et par le renforcement d'une activité principale de contrôle aux différents niveaux de l'encadrement ;
- la fonction d'ingénierie de projets, induite par l'élargissement du champ d'intervention des collectivités et l'évolution des modes d'organisation, elle se concrétise par le renforcement d'une double dimension de transversalité et d'expertise dans un domaine ou une thématique. Elle se traduit par la généralisation des chargés de mission : chargé de mission Europe, chargé de mission territoire, chargé de mission emploi formation, chargé de mission culture...;
- la fonction de pilotage global des politiques publiques, liée à la nécessité d'articuler des niveaux différents d'acteurs (élus, institutions, citoyens) et de territoires dans le cadre de dispositifs contractualisés ; elle se manifeste par une participation renforcée à la définition des politiques publiques. Elle se traduit par l'émergence de métiers comme : directeur des affaires juridiques, directeur de la sécurité et de la prévention, directeur de l'habitat.

# L'émergence des fonctions commerciale, d'animation des territoires et de prospective

Trois fonctions émergent :

– la fonction commerciale, liée à une gestion contractualisée de la relation à l'usager et fondée sur une approche marketing de la relation de service aux abonnés/clients. Elle se traduit par

l'apparition des métiers de : chargé des relations clientèle (famille eau et assainissement), chargé de clientèle locative (famille habitat logement), conseiller funéraire (famille affaires funéraires) ou responsable des publics (famille patrimoine)...;

- la fonction d'animation des territoires, liée à la recomposition et à l'articulation des différents niveaux d'intervention des collectivités sur les territoires ; elle se traduit, entre autre, par l'apparition du métier d'animateur local emploi formation ;
- la fonction prospective, fortement liée aux évolutions du monde territorial et à la nécessité de les anticiper. Elle se traduit par l'émergence des métiers de responsable des études prospectives et/ou démographiques et par le renforcement des activités de veille, d'analyse et de diagnostic pour les métiers d'encadrement et de chargés de mission.

# Les métiers techniques évoluent sous l'impact des évolutions technologiques

Les évolutions technologiques impactent fortement les métiers techniques, modifient les cultures socioprofessionnelles et génèrent parfois la normalisation de certaines fonctions qui étaient précédemment innovantes. Il en résulte une forme renouvelée de segmentation de l'activité et le développement de spécialisations. Elles se traduisent par :

- une évolution importante des métiers des NTIC et des systèmes d'information ;
- l'apparition de nouveaux métiers : opérateur de vidéosurveillance (police municipale), responsable métrologie (laboratoires), agent de déchetterie (propreté et déchets), technicien de service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration (eau et assainissement).

# Au final, on constate une forte recomposition des activités et des compétences

La conjugaison de l'ensemble de ces facteurs se manifeste par une évolution générale du niveau d'exercice de l'activité et de responsabilité des agents territoriaux. Au-delà de l'émergence de nouveaux métiers, deux phénomènes majeurs sont observés.

# Du côté de l'encadrement, un enrichissement des métiers existants par le regroupement d'activités ou de métiers connexes

Ce phénomène est particulièrement significatif dans le champ du management des services publics. Il s'inscrit dans le cadre d'un processus de travail élargi pour l'encadrement des collectivités, alliant le pilotage et la gestion globale des moyens de production et se fonde sur une forme renouvelée de polycompétence. Il se traduit notamment par la fusion de plusieurs métiers dans le domaine des finances publiques ou celui des affaires juridiques et administratives. Désormais, le métier de « contrôleur de gestion » regroupe les missions et les activités du contrôleur de compte de tiers, du contrôleur de gestion et de l'auditeur interne. De même, le « responsable des marchés et des achats » englobe les activités d'acheteur public, de rédacteur des marchés et de responsable des marchés.

# Du côté des emplois d'exécution, un appauvrissement des activités et la disparition de certains métiers, dont les technicités sont tombées en désuétude

Cet appauvrissement se traduit par la disparition de nombreux métiers : employé administratif, chef de salle, facilitateur informatique, sellier...

Les usages possibles précisés par le CNFPT du répertoire des métiers territoriaux

« 1) En tout premier lieu, le répertoire devrait être utile aux employeurs publics territoriaux. Il constitue une référence nationale que le CNFPT met à la disposition des collectivités afin de contribuer à la gestion de leurs personnels. De nombreuses utilisations sont possibles, soit pour nourrir le dialogue social à partir d'éléments concrets, soit pour mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

### Il peut s'agir :

- d'établir des profils de poste, lorsqu'une collectivité veut procéder à un recrutement et libeller une annonce;
- de promouvoir des mobilités au sein de la collectivité et faire des propositions aux agents en s'appuyant sur les compétences qu'ils développent;
- de mettre en place des procédures d'évaluation des agents à partir de fiches de poste et d'objectifs ;
- d'anticiper les procédures de reclassement par un travail en amont sur la pénibilité de certains métiers et en proposant des formations ;
- de négocier avec les partenaires sociaux une gestion plus individualisée des primes ou du régime indemnitaire.
- 2) En deuxième lieu, le répertoire devrait être utile pour informer un large public sur les opportunités d'emplois offertes par les collectivités. Chaque année celles-ci proposent sur le marché du travail environ 35 000 postes. L'approche par les statuts, les cadres d'emplois ou les concours ne parlent qu'aux seuls spécialistes. À l'inverse, l'entrée par les métiers est immédiatement compréhensible par tout un chacun. C'est pourquoi le répertoire des métiers territoriaux devrait être utile pour promouvoir la fonction publique territoriale auprès :
- des jeunes qui sont encore dans le système scolaire, en formation générale ou professionnelle;
- des étudiants, au cours de leurs études supérieures ;
- des demandeurs d'emploi ;
- sans oublier les professionnels du secteur privé en recherche de mobilité ou en reconversion.
- 3) Un troisième usage renvoie au rôle fondamental de solidarité que jouent les collectivités dans la gestion de proximité des populations et des territoires. Depuis une trentaine d'années, elles se mobilisent considérablement dans la mise en œuvre des politiques d'aide à l'emploi initiées par l'État. Le plan de cohésion sociale devrait relancer la politique d'aide à l'emploi et notamment l'apprentissage. De nombreuses niches d'emplois existent dans le domaine des services à la population : vis-à-vis des personnes âgées, de la jeunesse ou de l'aide aux familles. Le répertoire des métiers territoriaux établit des correspondances systématiques entre les métiers des collectivités et leurs équivalents dans le secteur privé. Cela devrait faciliter le travail et la mobilisation de tous ceux qui ont en charge l'insertion et la mise à l'emploi des personnes en situation précaire : le service public de l'emploi, les centres de formation professionnelle et d'apprentissage ou encore les missions locales.
- 4) Enfin, une quatrième exploitation du répertoire des métiers concerne le CNFPT lui-même, dans sa mission de formation des personnels territoriaux. Il devrait permettre de structurer le dialogue avec les collectivités, de repérer les évolutions des métiers et les besoins des services et des agents, la formation venant accompagner les évolutions de compétences requises pour tenir les postes. Grâce au répertoire le CNFPT devrait développer :
- des cycles de formation professionnelle en regard des métiers sensibles ;
- la mise en place de parcours et d'itinéraires individualisés de formation ;
- des bilans de compétences ;
- des référentiels objectifs permettant de valider les acquis de l'expérience professionnelle. »

(Document CNFPT)

# Chapitre 5

# La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique hospitalière

La mise en place le 17 avril 2002 d'un Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière représente une avancée notable pour le développement des démarches de Gpeec dans la fonction publique hospitalière (FPH).

Éclatées entre différents acteurs (les établissements hospitaliers, au sein desquels sont gérés les agents, les agences régionales d'hospitalisation qui sont chargées de définir et mettre en œuvre la politique régionale d'offre des soins hospitaliers ou encore la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins qui est responsable de la régulation globale du système de soins), les démarches de Gpeec avaient en effet besoin d'une impulsion nationale pour se consolider.

Cet observatoire paritaire (*cf.* sa composition ci-après), créé par le décret n° 2001-1347 du 28 décembre 2001, répond à cette attente. Par les missions qui lui sont assignées, il constitue un lieu privilégié pour échanger et impulser la réflexion sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines de la fonction publique hospitalière.

La composition de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière présidé par le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

• L'Observatoire comprend vingt-deux membres au total, dont la moitié est désignée par les organisations siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière.

Au titre des ministres concernés : le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), le directeur général de la santé (DGS), le directeur de la sécurité sociale (DSS), le directeur général de l'action sociale (DGAS), le directeur du budget (DB) ou leur représentant.

Au titre des conseils d'administrations des établissements : un représentant de l'Assemblée des départements de France, un représentant de l'Association des maires de France, un représentant de la Fédération hospitalière de France ou leur suppléant.

Au titre des directions d'établissements : la directrice générale de l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP), un directeur général de CHU, un directeur d'établissement social ou leur représentant ou suppléant.

Au titre des organisations syndicales représentatives des fonctionnaires hospitaliers: deux représentants de la CFDT, deux représentants de la CGT, deux représentants de FO, un représentant de la CFE/CGC, un représentant de la CFTC, un représentant du SNCH, un représentant de l'Unsa Santé et Sociaux, un représentant de la Fédération nationale Sud santé sociaux, ou leurs suppléants.

• Par ailleurs, la secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public assiste aux débats et travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière à titre consultatif et dans une perspective volontariste de décloisonnement et d'ouverture interministérielle.

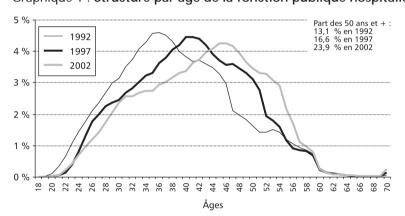
Les missions de cet observatoire, distinctes de celles du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, sont au nombre de quatre :

- suivre l'évolution des emplois dans la fonction publique hospitalière ;
- contribuer au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle et prospective et proposer des orientations prioritaires, en particulier en matière de formation ;
- apprécier l'évolution des métiers, des fonctions et des qualifications ;
- recenser les métiers nouveaux et leurs caractéristiques.

En 2003, cet Observatoire avait centré ses travaux sur deux thèmes : l'analyse des évolutions démographiques et la réalisation d'un répertoire des métiers.

L'examen des évolutions démographiques des effectifs de la fonction publique hospitalière avait notamment permis d'apprécier l'ampleur du défi démographique auquel devrait être confrontée la FPH à l'horizon 2015.

Comme l'ensemble des autres secteurs professionnels, la fonction publique hospitalière n'échappe pas en effet au vieillissement démographique (cf. annexe 3 sur l'impact du choc démographique dans la fonction publique).



Graphique 1 : Structure par âge de la fonction publique hospitalière

Pour certains corps, la situation apparaît tout à fait préoccupante, puisque avant évaluation de l'impact de la réforme des retraites sur les comportements les départs à la retraite d'ici 2015 s'élevaient à plus de 82 % de l'effectif de 1999 pour les attachés, à plus de 85 % pour les cadres d'encadrement des filières de soins et médico-technique, ou encore à plus de 95 % pour les corps des chefs de garage et agents chefs, à 85 % pour les contremaîtres et 82 % pour les agents techniques de la filière technique et ouvrière.

Ces travaux s'inscrivaient dans une démarche plus globale d'analyse des évolutions démographiques du secteur de la santé.

Si la DHOS, dans le cadre des travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, avait centré ses analyses sur les évolutions démographiques de la fonction publique hospitalière au sens strict (hors médecins), chargée d'encadrer l'évolution démographique des professions de santé en collaboration avec la direction générale de la santé, elle prend aussi en compte dans ses analyses globales l'ensemble des besoins de l'hôpital public ainsi que de ceux des secteurs privé et libéral.

Aussi le rapport de 2003 de l'OEP se faisait-il l'écho des études menées dans d'autres structures et qui contribuent, au même titre que celles réalisées directement pour le compte de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, à la réflexion sur l'avenir et la gestion des ressources humaines du secteur public hospitalier.

À ce titre, les travaux menés par la Drees et synthétisés dans le rapport du professeur Y. Berland (publié en novembre 2002) avaient été présentés. Ceux-ci montraient notamment qu'avec une hypothèse de maintien des quotas à leur niveau de 2002 le nombre des médecins allait fortement diminuer: 332 médecins pour 100 000 habitants en 2000, 311 en 2010 et 284 en 2015. Parallèlement, sous l'effet de la remontée des quotas, les effectifs des infirmiers poursuivraient leur progression rapide jusqu'en 2006 puis à un rythme moindre jusqu'en 2020.

En 2004, l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière a porté son effort sur le volet « emplois/compétences » de la Gpeec avec la finalisation de son répertoire des métiers.

Plusieurs études et rapports ont aussi contribué à la réflexion sur l'évolution du secteur public hospitalier. On peut citer notamment les travaux récents menés par l'Observatoire national de la démographie des professions de santé <sup>1</sup>.

# Le nouveau répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière : un outil pour la gestion prévisionnelle

S'inscrivant dans le cadre des travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH), le répertoire des métiers de la FPH a été officiellement présenté le 29 novembre 2004. Composé de cinq domaines fonctionnels, 22 familles de métiers, 64 sous-familles de métiers et 183 fiches métiers, ce répertoire est le résultat d'un travail intense et collectif.

Au terme de son élaboration, il est intéressant de faire ressortir les points forts de la méthode utilisée – adaptée aux objectifs poursuivis – et d'envisager les perspectives du répertoire.

# Ce répertoire est destiné à tous les professionnels de santé

Le répertoire a été conçu comme un outil pour tous les professionnels :

- Un outil, tout d'abord, de gestion des ressources humaines qui permet notamment :
- de quantifier les besoins en effectifs par métier, à court, moyen et long terme ;
- de compléter des profils de recrutement, des supports d'évaluation...;
- de repérer des besoins de formation, soit par métier, soit communs à plusieurs métiers et, sur cette base, bâtir des actions de formation ;
- d'identifier des passerelles (courtes et longues) entre des métiers rendant possible la définition de parcours de mobilité ;
- aux agents, de faire un point sur leurs carrières et l'expérience acquise et notamment l'utiliser pour préparer un bilan de compétences ;
- d'élaborer des démarches d'anticipation sur les métiers et les secteurs critiques.
- Un outil, ensuite, de communication interne mais également externe afin de mieux faire connaître les métiers de la FPH.

<sup>1.</sup> Cet Observatoire créé par le décret nº 2003-529 du 19 juin 2003 a présenté son premier rapport annuel le 17 novembre 2004. Ce rapport, qui comprend quatre volumes, est publié à La Documentation française : « Synthèse générale », « Tome I – Les effectifs et l'activité des professionnels de santé », « Tome II – Les médecins : projections démographiques à l'horizon 2025 par région et spécialité », « Tome III – Analyse de trois professions : sages-femmes, infirmières, manipulateurs d'électroradiologie médicale », « Tome IV – Démographie régionale de cinq professions de santé de premiers recours ».

Le répertoire des métiers : enjeux et objectifs

### • Un outil de gestion des ressources humaines à la disposition des décideurs et des personnels

Dans un contexte évolutif, il est indispensable de disposer d'un outil au service de la gestion des ressources humaines et de ses acteurs, mais aussi et surtout de tous les professionnels de santé, avec deux grands types d'utilisation possible : pour la gestion collective des ressources humaines et pour la gestion individuelle.

### La gestion collective des ressources humaines

Le répertoire des métiers permet tout d'abord d'identifier les métiers présents dans un établissement et de quantifier les besoins en effectifs par métier, à court, moyen et long terme (réalisation de tableaux de projection des effectifs par métier à trois, cinq ans).

Il est également un excellent outil de gestion des ressources humaines dans la mesure où il peut servir à :

- repérer des besoins de formations, soit par métier, soit transversaux à plusieurs métiers et, sur cette base, bâtir des actions de formation ;
- compléter des profils de recrutement, des supports d'évaluation...

Ensuite, le répertoire peut se révéler un outil utile de communication interne sur les métiers (en termes de reconversion, d'évolution et d'élaboration de projet professionnel pour les personnels) mais également externe (en termes de présentation des métiers, de leur contenu et de leur accessibilité)

Enfin, le répertoire des métiers est un bon support à la préparation de démarches plus ambitieuses d'anticipation, sur les métiers et les secteurs critiques dans un établissement.

#### La gestion individuelle

La fiche métier contenue dans le répertoire peut être un repère pour tous ceux qui souhaitent faire un point sur leur carrière et l'expérience acquise et notamment l'utiliser pour préparer un bilan de compétences.

Par ailleurs, l'identification des passerelles (courtes et longues) rend possible la définition de parcours de mobilité vers des métiers dont l'accessibilité est identifiée.

### · Un outil partagé qui s'adresse à tous

Le répertoire a été élaboré dans le cadre d'une démarche nationale qui s'appuie sur les professionnels pour son élaboration, sa diffusion et sa mise en œuvre. Cet outil est conçu pour s'adresser à tous les professionnels quel que soit leur statut d'origine (titulaire, stagiaire, contractuel...), mais aussi quel que soit le secteur dans lequel évolue leur établissement d'origine (sanitaire, social et médico-social). Dans la mesure où la notion de métier dépasse le cadre de la fonction publique, le répertoire des métiers peut également être utilisé par les professionnels de santé des autres secteurs, privés à but lucratif ou privé à but non lucratif.

### · Ce qu'est le répertoire et ce qu'il n'est pas

Le répertoire est d'abord un support d'information sur les métiers à destination interne comme il en existe dans certaines branches professionnelles, grandes entreprises (entreprises du médicament, assurances, France Télécom...) ou administrations publiques (fonction publique territoriale). C'est aussi un outil d'aide à la décision pour le management et la fonction ressources humaines, les personnels, leurs représentants.

Afin d'éviter toute confusion, à la fois dans la finalité et surtout l'utilisation du répertoire des métiers, il est bon de rappeler quelques éléments de base :

- Le répertoire des métiers n'est pas opposable. En effet il n'a pas de portée juridique et réglementaire, contrairement aux statuts de la fonction publique. Ce n'est donc pas un outil de gestion statutaire même si la référence éventuelle est présente dans les fiches métiers. Le répertoire des métiers ne se substitue pas aux règles en vigueur dans la fonction publique et notamment aux règles statutaires (en matière de recrutement, par exemple).
- Le répertoire des métiers n'est pas un « référentiel métier » au sens de référentiel des activités et des compétences utilisées dans les démarches de validation des acquis de l'expérience (VAE). Il n'aborde que les savoir-faire clés et connaissances principales, alors que la constitution des référentiels d'activités et de compétences d'un métier suppose un approfondissement important de description.
- Le répertoire des métiers n'est pas une photographie exacte de la totalité des situations professionnelles rencontrées dans les 3 500 établissements de la fonction publique hospitalière. L'approche retenue de « cœur de métier » induit de compléter, en fonction de l'environnement et des organisations locales du travail, le contenu de chaque fiche métier

Extrait de la publication Répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière, ministère de la Santé et de la Protection sociale, Éditions ENSP, 2004.

## Sa méthode d'élaboration a été participative

La méthode d'élaboration du répertoire des métiers de la FPH a été très participative pour tenir compte de l'objectif dévolu. Plus de 300 réunions ont été tenues et 66 000 agents ont été consultés. Cette participation a concerné l'ensemble des quatre phases du projet :

- phase 1 : la construction de l'arborescence, l'identification et le classement des métiers à l'intérieur de cette arborescence ;
- phase 2 : la description des métiers ;
- phase 3 : le contrôle qualité ;
- phase 4 : la diffusion et la communication du répertoire.

La mobilisation qu'implique cette participation importante a dû être obtenue sur une période relativement longue comme le montre le calendrier ci-dessous. Cette durée découle d'ailleurs de la méthode de type « coproduction » qui a été choisie.

Calendrier du projet « répertoire des métiers de la FPH »		
Conception de la démarche	novembre et décembre 2002	
Repérage des métiers : la nomenclature	janvier à mai 2003	
Description des métiers : les fiches métiers	mai à décembre 2003	
Contrôle qualité et validation du répertoire	décembre 2003 à mars 2004	
Fabrication et édition du répertoire des métiers	avril à septembre 2004	
Communication, diffusion, formation	à partir d'octobre 2004	
Veille et maintenance du répertoire	à partir du second semestre 2004	

Pour conduire cette démarche, il a fallu choisir un chef de projet et mettre en place :

- un comité de pilotage ayant pour rôle de fixer les orientations du projet ;
- un groupe projet en charge d'un suivi plus opérationnel.

Les choix méthodologiques qui ont été faits concernant l'organisation de la démarche et les concepts utilisés ont été importants.

Pour faire respecter ces choix, des guides méthodologiques ont été établis pour chacune des trois premières phases (identification des métiers, description des métiers, contrôle qualité). Il s'agissait notamment de préciser les bonnes pratiques à mettre en œuvre pour aboutir à la production attendue. Pour que ces guides soient bien utilisés, il a fallu former les animateurs des groupes de professionnels ayant pour tâche de décrire les métiers. Cette formation a garanti une élaboration et une rédaction homogène des fiches métiers.

Au total, vingt et un groupes de travail ont pris en charge chacun dix à quinze métiers. Plus de 200 réunions ont été nécessaires pour mener à bien ce travail de description.

La phase « contrôle qualité » a constitué, elle aussi, une étape déterminante pour faire accepter le répertoire par ses futurs utilisateurs. Cette validation « qualité » s'est opérée pendant six mois. Quatre niveaux de validation ont été effectués :

- validation méthodologique ;
- validation juridique effectuée avec les différentes directions du ministère chargé de la santé ;
- validation des contenus avec les représentants des professionnels, associations professionnelles et représentants du personnel;
- validation opérationnelle de « terrain » avec le concours de 80 établissements de secteurs (sanitaire, social et médico-social) de tailles différentes.

Ce dernier niveau de validation avait pour objectif de confronter le répertoire aux situations réelles et d'en vérifier ainsi le caractère opérationnel.

# Aujourd'hui il s'agit de communiquer, de former et d'actualiser

Lorsqu'un répertoire est établi, bien souvent l'absence de suivi en fait un outil inutilisé qui devient très vite obsolète. Consciente de ce risque, la DHOS a prévu un plan de communication et de formation ainsi qu'une actualisation régulière du répertoire.

## Le plan de communication et de formation

Deux grandes séries d'action ont été lancées pour promouvoir l'utilisation du répertoire des métiers par les professionnels :

- des actions de présentation du répertoire et de sensibilisation à l'approche métier dans la fonction publique hospitalière. Celles-ci ont été programmées sur une période allant de la fin d'année 2004 à la fin du premier trimestre 2005;
- des actions de formation à l'utilisation du répertoire. Ces formations vont se dérouler sur toute l'année 2005. L'objectif est non seulement de faire connaître ce nouvel outil de gestion des ressources humaines, mais aussi d'accompagner les professionnels sur le terrain dans sa mise en œuvre.

### Les journées de sensibilisation au répertoire des métiers

Les journées de sensibilisation se sont inscrites pleinement dans le plan national de diffusion du répertoire des métiers.

Une première journée de sensibilisation nationale a été organisée le 29 novembre 2004 à l'Institut Pasteur pour la sortie du répertoire. Cette manifestation nationale de présentation du répertoire des métiers de la FPH, destinée à un très large public de professionnels et d'institutionnels, avait pour objectif de lancer officiellement la phase de diffusion du répertoire.

Par la suite, vingt-sept demi-journées de présentation régionale du répertoire ont été organisées, visant, elles aussi, un public très large, de professionnels de la fonction publique hospitalière (équipe de direction, équipe ressources humaines, encadrement, représentant du personnel aux instances, directeurs et formateurs en écoles...), mais aussi de représentants des deux autres fonctions publiques (de la fonction publique territoriale notamment avec les formateurs des conseils régionaux et de l'Éducation nationale...) ou encore de représentants régionaux de l'ANPE.

### Les formations à l'utilisation du répertoire des métiers

Annoncées lors des demi-journées de sensibilisation, des formations ont été organisées depuis février 2004 et se poursuivront jusqu'à la fin de l'année 2005, voire au-delà si cela est nécessaire. L'objectif de départ était d'assurer une centaine de sessions sur une période de douze mois, soit en moyenne quatre sessions par région. Cet objectif est déjà dépassé, puisque 132 sessions ont été programmées, dont plus des deux tiers déjà réalisées.

Deux modules de formation sont en fait proposés, tous deux conçus avec des contenus très opérationnels (exercices pratiques, études de cas...) :

- le module « généraliste », d'une durée d'un jour, s'adresse plutôt au manager chargé au quotidien de la gestion des compétences et de la formation, du recrutement, de la mobilité ou encore de la communication sur les métiers de la FPH;
- le module « spécialisé » s'adresse plutôt aux professionnels des ressources humaines, voire aux responsables des grands secteurs d'activité (direction des soins, des services logistiques...), chargés de définir les politiques d'emploi et de formation et/ou d'établir des exercices de projections des ressources humaines.

### La diffusion du répertoire des métiers

Les ventes du répertoire sont aussi un indicateur de résultat pour la diffusion de la démarche métier. Les éditions de l'ENSP à Rennes qui éditent le répertoire, ont déjà vendu 4 000 exemplaires en un peu plus de trois mois et ont dû, pour faire face à la demande, rééditer 3 000 exemplaires dans le courant du mois de février 2005.

Pour accompagner dans le temps, le plan de diffusion du répertoire et de la démarche métiers/compétences, deux groupes de travail vont par ailleurs se mettre en place à l'automne 2005 :

- le premier pour aider les établissements dans la constitution de leur carte des métiers ;
- le deuxième pour mettre au point un logiciel destiné à la simulation des effectifs par métier. Une démonstration d'un logiciel de gestion dynamique du répertoire des métiers (croisement des bases de données métiers/compétences) est aussi programmée au mois d'octobre 2005.

## L'actualisation du répertoire

Enfin, il a été prévu d'actualiser régulièrement le répertoire pour prendre en compte les évolutions des métiers et des compétences associées. À cet effet, un système de maintenance fondé sur une « veille métiers » est en cours d'élaboration. Ce système est destiné à produire de l'information sur les grands facteurs d'évolution susceptibles d'impacter les métiers, à la fois sur leur existence (émergence, transformation et suppression de certains métiers), mais aussi et surtout sur leur contenu (activités et compétences notamment).

À partir de ce travail, une actualisation du répertoire des métiers est prévue par période de quatre ans. Celle-ci portera sur :

- la forme du répertoire et particulièrement sa lisibilité ;
- la nomenclature et l'actualisation des métiers qui y sont référencés (intégration des nouveaux métiers, suppression des métiers ayant disparu, transformation de libellés de métiers, reclassement dans d'autres familles de métiers...);
- les fiches métiers et leur contenu.

### EXEMPLE DE FICHE MÉTIER - AIDE-SOIGNANT

#### Définition

- Réaliser, dans le cadre du rôle propre de l'infirmier, en collaboration avec lui et sous sa responsabilité, des soins de prévention, de maintien, d'éducation à la santé et relationnels pour préserver ou restaurer la continuité de la vie, le bien-être et l'autonomie de la personne.

### · Spécificités dans le métier

- Exercice à domicile dans le cadre de l'hospitalisation à domicile (HAD).

### · Activités principales

- Soins d'hygiène, et de confort à la personne.
- Observation et recueil de données relatives à l'état de santé de la personne.
- Aide de l'infirmière dans la réalisation des soins.
- Entretien de l'environnement immédiat de la personne et réfection des lits.
- Entretien du matériel de soins.
- Transmission des observations par écrit et par oral pour maintenir la continuité des soins.
- Accueil, information, accompagnement et éducation des personnes et de leur entourage.
- Accueil et accompagnement des stagiaires en formation.
- Aide et accompagnement aux activités quotidiennes (repas, toilette...).
- Entretien du matériel et gestion des stocks de matériels.
- Aide, soutien psychologique aux patients et à l'entourage.
- Réalisation d'animations à destination des personnes hospitalisées ou des résidents.

### • Relations professionnelles les plus fréquentes

- Cadres de santé d'unité de soins et d'activités paramédicales pour la gestion des activités.
- Services logistiques pour les prestations hôtelières.

### · Savoir-faire requis

- Identifier les besoins fondamentaux et apprécier l'état de santé d'une personne ou d'un groupe et adapter sa réponse.
- Maintenir ou restaurer l'autonomie de la personne dans les actes de la vie quotidienne.
- Utiliser les règles et les protocoles d'hygiène lors des soins.
- Utiliser les techniques de manutention et les règles de sécurité pour l'installation et la mobilisation des patients.
- Communiquer avec les patients ou leur entourage dans le cadre d'une relation d'aide.
- Utiliser les techniques et les protocoles d'entretien des locaux et du matériel dans le cadre de la prévention des infections nosocomiales.

- Rechercher, traiter et transmettre les informations pour assurer la continuité des soins.
- Organiser son travail au sein d'une équipe interprofessionnelle.
- Discerner le caractère urgent d'une situation de soins pour alerter.
- Transmettre son savoir professionnel aux stagiaires et aux nouveaux agents.

#### · Connaissances associées

Anatomie, physiologie	Hygiène hospitalière	Techniques et protocoles de soins	Communication et relation d'aide	Éthique et déontologie	Techniques de manutention	Bureautique
2	2	2	2	1	1	1

<sup>1 :</sup> connaissances générales ; 2 : connaissances détaillées ; 3 : connaissances approfondies.

- · Conditions particulières d'exercice du métier
- Manutention fréquente des patients.
- Travail week-end, nuit et jours fériés.
- · Prérequis indispensables pour l'exercer
- Diplôme professionnel d'aide-soignant.
- · Passerelles et évolutions professionnelles vers d'autres métiers

Passerelles courtes	Passerelles longues
Auxiliaire de puériculture Aide médico-psychologique Agent de stérilisation	Métiers des soins et des activités paramédicales

- · Correspondances statutaires éventuelles
- Aide-soignant.
- Tendances d'évolution du métier

Les facteurs clés à moyen terme	Conséquences majeures sur l'évolution des activités et des compétences
Augmentation probable des pathologies chroniques et des soins de longue durée, liés à l'allongement de la durée de la vie	Développement des activités et des compétences en accompagnement de vie et de fin de vie, connaissances des pathologies de fin de vie, de la maladie d'Alzheimer, de la douleur, relation d'aide
Modification de la demande des patients : droit à l'information, exigence de qualité	Développement des connaissances sur les droits des patients, et des savoir-faire en communication
Modification des modes de prises en charge des patients : hospitalisation de courte durée, hospitalisation de jour	Développement des capacités d'adaptation
Introduction de logiciels de gestion dans les établissements de soins	Développement des compétences pour utiliser l'outil informatique
Ouverture sur les réseaux pluriprofessionnels de soins (participation à l'accueil des patients, de leur famille)	Développement des compétences en relation, et en communication, connaissances des réseaux
Ouverture de postes en santé mentale	Développement des compétences en santé mentale

· Famille : soins et activités paramédicales

Sous-famille : assistance aux soins Code métier : 1A101

# La nécessaire prise en compte des réflexions plus globales sur l'offre de soins

L'Observatoire national de la démographie des professions de santé, créé par le décret n° 2003-529 du 19 juin 2003, dont le secrétariat est assuré par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la Santé, s'est vu assigner quatre missions :

- rassembler et analyser les connaissances relatives à la démographie des professionnels de santé ;
- fournir un appui méthodologique à la réalisation d'études régionales et locales sur ce thème ;
- synthétiser et diffuser les travaux d'observation, d'études et de prospective réalisés, notamment au niveau régional;
- promouvoir les initiatives et études de nature à améliorer la connaissance des conditions d'exercice des professionnels et de l'évolution de leurs métiers, dans le cadre des différents modes d'accès aux soins, en liaison avec le Centre national des professions de santé, le Conseil supérieur des professions paramédicales et l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière.

La fonction publique hospitalière est directement concernée par ces missions et en particulier par les premiers travaux rendus publics le 17 novembre 2004 relatifs à :

- la situation et l'évolution des effectifs ;
- l'évolution des métiers et de leurs conditions d'exercice.

# La gestion prévisionnelle de la fonction publique hospitalière intègre l'évolution des effectifs des professions de santé

Comme le rappelle le tableau ci-dessous, la filière soignante de la fonction publique hospitalière fait partie des professions de santé réglementées et partage à ce titre avec les salariés du secteur privé et avec les libéraux les mêmes problématiques relatives à l'offre de soins : recrutement (définition des quotas), formation... Il existe donc une forte interdépendance entre la Gpeec de la FPH et l'évolution globale des professions de santé : plus de 50 % des infirmiers, sages-femmes et manipulateurs ERM travaillent à l'hôpital public.

Tableau 1 : Répartition par mode d'exercice et secteur d'activité des professions de santé réglementées par le Code de la santé publique, au 1<sup>er</sup> janvier 2004 en France métropolitaine

Secteurs	Salariés										Part des salariés
d'activité Professions	Hôpital public	Étab. privé PSPH	Étab. privé non PSPH	Étab. pour handicapés	Étab. pour personnes âgées	Autres secteurs	Total Salariés Libéraux	Libéraux	Total	Part des salariés dans l'effectif total	de l'hôpital public dans l'effectif total
Infirmiers	242 564	25 961	53 952	3 358	11 324	39 639	376 798	60 727	437 525	86,1 %	55,4 %
Sages-femmes	9 105	666	2 858	-	-	1 146	13 775	2 359	16 134	85,4 %	56,4 %
Masseurs- kinésithérapeutes	6 315	2 461	1 483	1 060	-	1 242	12 561	46 081	58 642	21,4 %	10,8 %
Orthophonistes	844	228	54	1 568	-	461	3 155	12 202	15 357	20,5 %	5,5 %
Orthoptistes	167	14	33	-	-	392	606	1 901	2 507	24,2 %	6,7 %
Psychomotriciens	1 528	219	95	2 523	99	701	5 165	454	5 619	91,9 %	27,2 %
Pédicures-podologues	71	10	2	-	-	106	189	10 051	10 240	1,8 %	0,7 %
Ergothérapeutes	1 854	1 046	451	968	135	477	4 931	65	4 996	98,7 %	37,1 %
Audio-prothésistes	-	-	-	-	-	1 063	1 063	651	1 714	62,0 %	-
Opticiens-lunetiers	-	-	-	-	-	9 013	9 013	4 666	13 679	65,9 %	-
Manipulateurs ERM	13 354	1 926	2 670	-	-	5 978	23 928	-	23 928	100,0 %	55,8 %
Total professions non médicales	275 802	32 531	61 598	9 477	11 558	60 218	451 184	139 157	590 341	76,4 %	46,7 %
Médecins (omnipraticiens et spécialistes)	52 129	5 715	1 286	nd	nd	23 772	82 903	120 584	203 487	40,7 %	25,6 %
Chirurgiens dentistes	267	26	(*)	-	-	2 801	3 094	37 810	40 904	7,6 %	0,7 %
Pharmaciens	4 073	404	921	-	-	26 307	31 705	33 445	65 150	48,7 %	6,3 %
Total professions médicales	56 469	6 145	2 207	-	-	52 880	117 702	191 839	309 541	38,0 %	18,2 %
Total professions réglementées	332 271	38 676	63 805	9 477	11 558	113 098	568 886	330 996	899 882	63,2 %	36,9 %

<sup>(\*)</sup> Les 26 chirurgiens dentistes travaillent dans un établissement privé (PSPH ou non PSPH). Ils sont comptabilisés ici dans la colonne « PSPH ». Notes :

Source : Sicart Daniel (2004), « Les professions de santé au 1<sup>er</sup> janvier 2004 », *Série Statistiques*, n° 68, Drees, juillet. Sicart Daniel (2005), « Les médecins : estimations au 1<sup>er</sup> janvier 2004 », *Série Statistiques*, n° 78, Drees, mars.

Ces pourcentages méritent toutefois d'être consolidés. Comme le notait le rapport OEP 2003, les sources de données disponibles ne sont pas entièrement calées : les données du répertoire Adéli (présentées ci-dessus) diffèrent par exemple des chiffres issus de l'enquête SAE (statistique annuelle d'établissements) relative aux seuls établissements sanitaires. Au 31 décembre 2002, les professions de santé réglementées (hors professions médicales) comptaient en effet 236 524 salariés de l'hôpital public d'après la SAE contre 262 154 selon Adéli.

Notes :
- les chiffres présentés ici s'appuient, conformément aux publications de la Drees, sur la seule activité principale des professionnels ;
- la majorité des libéraux travaillent en cabinet (indivuel ou de groupe) ou ont opté pour l'exercice en société. Toutefois, certains exercent en secteur bespitalier.

<sup>-</sup> la liabilité des liberdus travallists et l'abblist (liabilité public, dans un établissement privé PSPH ou non PSPH. - les salariés hospitaliers exercent à l'hôpital public, dans un établissement privé PSPH ou non PSPH.

Afin d'améliorer l'évaluation des besoins futurs, il est apparu nécessaire à l'ONDPS d'engager un travail d'explication et de consolidation. Celui-ci a porté cette année sur la profession des infirmiers (cf. encadré). Il permet pour partie d'expliquer les raisons des écarts et incite ainsi à engager une réflexion sur la mise en place d'un système d'information cohérent.

### La fiabilité des chiffres

Dès son installation, l'ONDPS a constaté la nécessité de disposer d'une vision globale de la réalité quantitative des professions de santé tant les différentes données existant <sup>1</sup> actuellement renseignent diversement la situation des professionnels notamment selon le secteur d'activité et le mode d'exercice. La méthode retenue a donc été de comparer systématiquement les sources. Un important travail de confrontation des fichiers relatifs aux effectifs infirmiers a ainsi été conduit par la DHOS en collaboration avec la Drees et la CNAMTS. Au total, huit fichiers ont été rapprochés : deux fichiers à vocation généraliste (le recensement de la population et l'enquête emploi de l'Insee), le répertoire Adéli de la Drees, deux fichiers sur les établissements (enquête SAE de la Drees et enquête SPE de la DHOS), les données de la CNAMTS, les données de la Carpimko <sup>2</sup> et la statistique des personnels et des activités des services sanitaires et sociaux départementaux <sup>3</sup> (cf. tableau suivant). Sur la base des travaux de comparaison engagés, un premier redressement a été proposé.

# Effectifs infirmiers au 1<sup>er</sup> janvier 1999 (France métropolitaine) selon les principales sources existantes

	Libéraux	Salariés hospitaliers	Salariés non hospitaliers
Répertoire Adéli	54 760	271 608	40 758
SAE	-	281 835 (dont 211 318 dans les établissements publics de santé et 70 517 dans les établissements privés)	-
SPE	-	192 902 dans les établissements publics de santé	-
CNAMTS	46 570	-	-
Carpimko	49 015	-	-
Enquête emploi	46 350	274 796	82 698
Recensement général de la population mars 1999	47 527	278 369	83 533

Source: Rapport ONDPS 2004

Le répertoire Adéli étant actuellement la seule source détaillée pour l'ensemble de la profession ; c'est lui qui a été comparé aux autres sources en vue de procéder au redressement nécessaire. Le principe du redressement a consisté à caler les effectifs des infirmiers libéraux recensés dans Adéli sur ceux de la CNAMTS (qui comprennent les remplaçants) et à redresser ceux des infirmiers salariés non hospitaliers à partir de l'enquête emploi de l'Insee. La forte différence entre les chiffres de l'enquête emploi et d'Adéli sur les non-hospitaliers semble en partie due au fait que le secteur non hospitalier est mal renseigné dans le répertoire Adéli, les salariés négligeraient en effet leur inscription dans ce répertoire. Aucune autre source ne comptabilise, hélas, la totalité de la profession d'infirmier (à la différence des données de l'Ordre des médecins), ce qui limite le contrôle de la cohérence des chiffres. Les effectifs salariés hospitaliers d'Adéli ne sont pas redressés car finalement très proches de ceux observés dans les autres sources.

De façon plus générale, l'ONDPS souligne que les déséquilibres dans l'offre de soins sont mal appréhendés par les statistiques globales. La connaissance du secteur libéral est paradoxalement aujourd'hui meilleure que celle du milieu hospitalier. Dans le secteur libéral, la nécessité pour le patient d'envoyer sa feuille de soins pour être remboursé par l'assurance maladie garantit l'inscription du professionnel auprès de cette administration. Par ailleurs, l'information recueillie sur les actes pratiqués permet une connaissance fine de l'activité des professionnels de santé qui travaillent en libéral.

- 1. À ce sujet, en annexe 1 du tome I du rapport 2004 de l'ONDPS figure une présentation détaillée des principales sources nationales sur le temps de travail ou l'activité des professionnels de santé avec pour chaque source, la précision de l'unité statistique, du champ, des professions concernées, la mesure du temps de travail ou le volume d'activité, le mode d'exercice, la disponibilité du détail géographique...
- 2. La Carpimko est l'une des onze sections professionnelles de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales à laquelle doivent entre autres s'affilier les infirmiers exerçant à titre libéral.
- 3. D'autres sources existent sur des champs particuliers : l'enquête EHPA de la Drees, qui dénombre les infirmiers travaillant dans les établissements sanitaires et sociaux ayant reçu des personnes âgées (au 31/12/1996), l'enquête ES de la Drees qui donne l'effectif infirmier travaillant dans les établissements et services médicosociaux, socio-éducatifs et sociaux en faveur des personnes handicapées ou en difficulté sociale (au 31/12/1998). Concernant les données des autres administrations (ministère de la Défense, de l'Éducation nationale, les collectivités locales...), le degré d'information est faible.

Source: rapport ONDPS 2004.

Actualisant et enrichissant les travaux sur la démographie entrepris dans le rapport Berland (novembre 2002), l'ONDPS met en évidence un mouvement général de hausse des effectifs de toutes les professions de santé dont l'ampleur varie selon la profession (*cf.* tableau ci-dessous). L'examen de cette progression en lien avec l'analyse de la structure par âge permet de poser la question du renouvellement.

Tableau 2 : Effectifs des professions de santé réglementées : évolution du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 1<sup>er</sup> janvier 2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Taux de croissance annuel moyen
Médecins*	194 000 <b>(192 358)</b>	196 000 <b>(196 006)</b>	198 700 <b>(198 680)</b>	201 400 <b>(201 354)</b>	203 487 <b>(203 487)</b>	1,2 % (1,4 %)
Chirurgiens dentistes	40 539	40 426	40 481	40 648	40 904	0,2 %
Pharmaciens	58 407	60 366	62 054	63 909	65 150	2,8 %
Sages-femmes	14 353	14 725	15 122	15 684	16 134	2,9 %
Infirmiers	382 926	397 506	410 859	423 431	437 525	3,4 %
Masseurs-kinésithérapeutes	52 056	53 997	55 348	56 924	58 642	3,0 %
Orthophonistes	13 483	13 914	14 323	14 836	15 357	3,3 %
Orthoptistes	2 137	2 236	2 309	2 405	2 507	4,1 %
Psychomotriciens	4 588	4 824	5 086	5 325	5 619	5,2 %
Pédicures-podologues	8 789	9 049	9 470	9 859	10 240	3,9 %
Ergothérapeutes	3 888	4 185	4 433	4 683	4 996	6,5 %
Audioprothésistes	1 313	1 422	1 526	1 620	1 714	6,9 %
Opticiens	10 012	11 026	11 910	12 776	13 679	8,1 %
Manipulateurs radio	21 589	21 876	22 450	23 113	23 928	2,6 %

<sup>\*</sup> Les chiffres mentionnés en gras et entre parenthèses sont ceux issus du Conseil national de l'Ordre des médecins.

Champ: France métropolitaine.

Source : ministère de la Santé et des Solidarités - Drees - Répertoire Adéli.

L'ONDPS détaille son analyse par profession. L'étude relative aux infirmiers (ères) est un exemple de l'intérêt qu'elle présente pour la gestion prévisionnelle des effectifs de la FPH.

Pour les infirmiers (ères), la croissance moyenne des effectifs globaux a davantage profité au secteur hospitalier avec une progression de 3,3 % par an entre 1999 et 2003 contre 1,3 % par an dans le secteur libéral. La différence s'estompe cependant si l'on raisonne en « potentiel de travail » (c'est-à-dire en effectifs pondérés par le temps de travail) : l'augmentation dans le secteur hospitalier est de +1,1 % par an. Il faut noter que cette évolution reste positive, malgré l'application de la réduction du temps de travail.

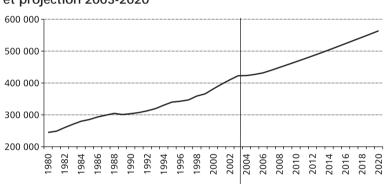
Dans cette profession, la part des moins de 35 ans est néanmoins faible (28 %) par comparaison aux autres professions paramédicales (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 3 : Répartition par âge des professionnels de santé au 01/01/2004 selon Adéli

	Part des moins de 35 ans au 01/01/2004	Part des plus de 55 ans au 01/01/2004
Infirmiers	28,0 %	14,5 %
Sages-femmes	30,3 %	12,9 %
Masseurs-kinésithérapeutes	29,9 %	20,1 %
Orthophonistes	30,1 %	13,4 %
Orthoptistes	39,0 %	11,5 %
Psychomotriciens	36,8 %	6,7 %
Pédicures-podologues	38,3 %	15,9 %
Ergothérapeutes	47,6 %	7,0 %
Audio-prothésistes	36,9 %	22,1 %
Opticiens-lunetiers	49,4 %	16,2 %
Manipulateurs ERM	29,0 %	11,8 %
Médecins (omnipraticiens et spécialistes)	7,4 %	23,1 %
Chirurgiens dentistes	14,3 %	24,5 %
Pharmaciens	15,7 %	19,0 %

Source : Drees - Répertoire Adéli.

Cela correspond au vieillissement important de la profession au cours des vingt dernières années : l'âge moyen des infirmières en activité est passé de 34 ans en 1983 à 42,4 ans début 2004. Le vieil-lissement du corps infirmier découle directement de la diminution passée des flux d'entrée dans la profession. De 18 000 en moyenne par an entre 1975 et 1985, le nombre de diplômés est passé à 13 500 entre 1985 et 1995. Il augmente à nouveau dans la période récente, et cette tendance va se poursuivre dans les prochaines années avec l'augmentation des quotas de formation, ce qui amorce un processus de rajeunissement : si le quota de 30 000 était maintenu dans les années qui viennent, l'âge moyen descendrait à 39 ans en 2010. À quotas actuels et comportements de sortie d'activité observés aujourd'hui constants, les projections démographiques réalisées par la Drees montrent que le nombre d'infirmiers passerait de 423 000 en 2003 à 450 000 en 2009, 500 000 en 2014 et 550 000 en 2020 ¹. Cela représenterait une hausse de 33 % en dix-sept ans, soit une croissance annuelle moyenne de 1,7 %. Mais ce taux annuel ne serait atteint qu'à partir de 2007, le temps que les promotions issues du nouveau quota à 30 000 entrent sur le marché du travail.



observé

Graphique 2 : Évolution des effectifs d'infirmiers en activité de 1980 à 2003 et projection 2003-2020

L'augmentation récente des flux de formation permet donc d'accroître les effectifs, au-delà du renouvellement des départs en retraite, même si ceux-ci sont amenés à s'accélérer dans les prochaines années. Avec l'augmentation des effectifs, les difficultés de recrutement constatées aujourd'hui par les établissements hospitaliers devraient donc – à conditions inchangées – diminuer et être résorbées d'ici quelques années.

projeté

Toutefois, comme le montre le rapport de l'ONDPS, ce résultat doit être nuancé. Les conditions risquent de se modifier en fonction de l'évolution des métiers, des comportements des professionnels (cf. infra), mais aussi du nombre de médecins.

L'analyse démographique des médecins (cf. encadré ci-dessous) fait en effet apparaître une pénurie prévue à partir de 2008 qui devra être en partie assumée par les personnels paramédicaux dont ceux de la FPH.

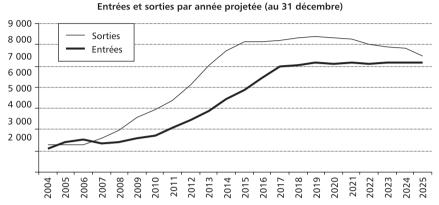
Au-delà des professions qui relèvent de son champ, la gestion prévisionnelle de la FPH ne peut donc pas être indifférente à l'évolution des effectifs des médecins.

<sup>1.</sup> Source : Drees, Annexe au PLFSS 2004.

#### Renouvellement des médecins

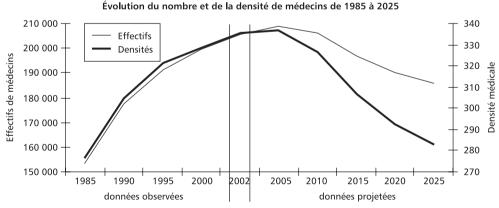
La question du renouvellement des médecins est importante, compte tenu de la durée de leur formation, de surcroît souvent plus longue en réalité qu'elle n'est prévue 1.

Selon les projections établies par la Drees <sup>2</sup>, si l'on rapproche le nombre prévisible de départs à la retraite, dans les prochaines années, du nombre de nouveaux diplômés susceptibles de « prendre la relève », on distingue trois périodes : jusqu'en 2007, les nombres d'entrées et sorties devraient être à peu près équivalents ; à partir de 2008 jusqu'en 2015, le solde annuel devient négatif de façon croissante. Enfin, c'est seulement à partir de 2016 que s'ouvrirait une période où le solde annuel, toujours négatif, commencerait à se réduire.



Source : Drees (hypothèses du scénario central).

Le nombre total de médecins en activité en France diminuerait à partir de 2006, passant de 205 200 en 2002 à 186 000 en 2025, soit une réduction de 9,4 %. La densité médicale, qui rapporte le nombre de médecins à la population, se réduirait davantage, compte tenu de l'accroissement de la population attendu à l'horizon 2025, et passerait de 335 à 283 médecins pour 100 000 habitants.



Source : Drees (hypothèses du scénario central).

Cette baisse des effectifs médicaux s'accompagnerait par ailleurs d'une modification de sa structure :

- les effectifs de généralistes diminueraient moins vite entre 2002 et 2025 que les effectifs de spécialistes. Cette diminution plus marquée des effectifs de spécialistes s'explique notamment par un âge en moyenne plus élevé et des départs à la retraite plus précoces :
- la baisse serait plus sensible en libéral qu'en hospitalier. L'augmentation de la proportion des femmes dans le corps médical pourrait en effet concentrer la baisse à venir des effectifs sur l'exercice libéral, ces dernières privilégiant l'exercice salarié. Les projections réalisées avec le modèle de la Drees mettent ainsi en évidence, sous l'hypothèse de constance des comportements passés, que le nombre de médecins libéraux chuterait en un peu plus de vingt ans de 15 %, passant de 122 300 en 2002 à 103 800 en 2025, alors que la diminution serait quasi nulle pour les hospitaliers, dont le nombre passerait de 59 000 en 2002 à 58 800 en 2025. Cette baisse du secteur libéral aurait pour effet d'accroître la charge de travail du secteur hospitalier.

- 1. Une enquête menée à l'initiative de l'ONDPS en décembre 2003 auprès des 27 facultés de médecine montre qu'en anesthésie-réanimation, seulement sept internes sur dix ont terminé leur cursus au terme du délai théorique de quatre ans.
- 2. Ces résultats correspondent au scénario central retenu par la Drees dans ces dernières projections (cf. Études et Résultats, n° 352 et 353, novembre 2004). Les hypothèses en sont les suivantes : le numerus clausus passe progressivement de 5 550 places en 2004 à 7 000 en 2007 (niveau supposé constant les années suivantes) ; les comportements actuellement observés chez les médecins et les étudiants sont maintenus ; le nombre total de postes de spécialistes (hors médecine générale) à l'examen national classant est supposé égal à 50 % du numerus clausus en vigueur cinq années plus tôt, le nombre de places de médecins généralistes à l'examen national classant est déterminé par solde de manière à ce que, dans chaque région, le nombre total d'étudiants entrant en troisième cycle des études médicales corresponde au numerus clausus de la région cinq ans plus tôt. Au total, les hypothèses retenues pour ces projections en matière d'accès aux formations médicales diffèrent assez nettement de celles qui avaient été retenues pour les précédentes projections de la Drees effectuées sur la base d'un numerus clausus à 4 700, et dans lesquelles le nombre total de places de spécialistes était supposé constant dans le temps (donc indépendant de l'évolution du numerus clausus) et le nombre de places de troisième cycle hors médecine générale de chaque région était déterminé à partir du taux de réussite à l'internat de la région.

Source: rapport ONDPS 2004.

À cet égard, l'ONDPS insiste sur l'interdépendance des métiers dans la prise en charge des patients. Elle nécessite des coopérations entre professionnels, médicaux mais aussi paramédicaux, médico-sociaux et techniques. En conséquence, le recensement des professionnels par spécialité et par profession doit être complété par des analyses des pratiques soignantes susceptibles de prendre en compte les coopérations et les solidarités effectives entre les métiers.

Il faut également selon l'Observatoire rendre compte de la répartition géographique des effectifs. Cette analyse révèle en effet de fortes disparités régionales et infrarégionales qu'il conviendra d'intégrer dans les scénarios de gestion prévisionnelle de la FPH.

# L'évolution des métiers et des comportements des professionnels de la santé est aussi prise en compte

Pour l'ONDPS, la relation entre l'offre de soins et l'évolution des métiers et des comportements des professionnels est un axe d'analyse complémentaire des travaux démographiques. Cette approche concerne également la fonction publique hospitalière.

On peut retenir par exemple, pour illustrer cette approche, le questionnement de l'Observatoire sur l'évolution de la demande de soins.

Celle-ci sera liée essentiellement au vieillissement des malades, qui accroît la demande de soins mais aussi transforme les modes de prise en charge (nécessité de lits d'accueil en aval...).

Mais d'autres facteurs modifient également les conditions de la prise en charge :

- la diminution des durées de séjour <sup>1</sup>, qui a pour conséquence à la fois une augmentation de l'intensité en travail soignant, une réduction du temps accordé au patient et un déplacement des tâches traditionnellement assurées pendant le séjour, en amont et en aval de celui-ci ;
- la médicalisation des prises en charge, qui s'accroît dans certains secteurs et se réduit dans d'autres : augmentation par exemple pour la prise en charge de la grossesse et mise en question, en revanche, de la médicalisation des prises en charge du secteur de la santé mentale où les équipes soignantes sont confrontées à des problèmes non médicaux qui relèvent de l'assistance sociale ;
- les exigences accrues en matière de sécurité des prises en charge, qui nécessitent (dans le cadre d'une démarche qualité) une progression des tâches administratives et une réorganisation de l'offre de soins tenant compte de seuils minimums de compétences. Cette notion de seuil peut correspondre à un nombre minimal d'actes ou de patients, mais également à un nombre minimal

<sup>1.</sup> Le nombre global de journées d'hospitalisation est, tendanciellement, en décroissance : -4,4 % de 1998 à 2002.

de praticiens, en deçà duquel des coopérations et des complémentarités indispensables à l'exercice ne sont pas envisageables ;

 les progrès scientifiques et les potentialités technologiques, qui modifient aussi la nature des interventions des professionnels de santé. Ces derniers doivent notamment davantage mutualiser leurs savoir-faire.

Un autre exemple de cette approche que souhaite développer l'ONDPS concerne l'augmentation de la proportion des femmes dans le corps médical. Il faut en effet anticiper le fait que, ces dernières privilégiant l'exercice salarié, la majeure partie de la baisse à venir des effectifs pourrait se concentrer sur l'exercice libéral (cf. encadré ci-dessus).

En conclusion, la méthodologie d'analyse de l'ONDPS, combinant des approches quantitative et qualitative, permet d'enrichir la réflexion sur l'offre de soins. Il apparaît aussi clairement que le devenir de la fonction publique hospitalière est lié aux questions touchant l'ensemble des professionnels de santé. Les enseignements et les préconisations de l'ONDPS (cf. encadré ci-après) peuvent être utilisés pour la démarche de Gpeec de la fonction publique hospitalière.

Il est ainsi prévu d'expérimenter en 2005 au sein de structures publiques ou privées ou en ville une coopération entre professions de santé permettant de confier à certaines professions paramédicales des actes qui relèvent actuellement du corps médical.

#### Enseignements et préconisations de l'ONDPS (rapport 2004)

1. Les données sur les effectifs des professionnels de santé doivent être complétées par celles relatives aux professionnels en formation incluant un comptage annuel des nouveaux diplômés, afin de pouvoir disposer d'un état des ressources actuelles et à venir.

Ce recensement devra être effectué dans le cadre du Répertoire partagé des professions de santé (RPPS).

2. Pour les médecins, le recensement des étudiants ayant terminé leur cursus de formation en DES et DESC du groupe 2 a été effectué pour les années 2000 à 2003 par les comités régionaux.

Cette opération devra être réalisée par spécialité régionalement, en gestion courante chaque année, et être totalisée au plan national.

3. Une diminution des effectifs médicaux est annoncée entre 2008 et 2015 compte tenu, notamment, des départs à la retraite qui ne seront pas remplacés.

Il est essentiel d'envisager de façon urgente les solutions qui permettraient de répondre à cette situation. Pendant cette période, en effet, les modifications du *numerus clausus* ne pourront avoir aucune incidence, compte tenu de la longueur des études médicales.

4. Pour les médecins, plusieurs constats sont faits quant au recrutement et à la formation des internes : l'examen national classant a montré ses limites pour une gestion régionale des effectifs médicaux. La répartition des effectifs d'internes entre les spécialités s'opère principalement à partir de la filiarisation dont on ne perçoit pas toujours la logique. Cette filiarisation partielle a produit des déséquilibres graves sur la démographie des spécialités non filiarisées. La spécialisation médicale et chirurgicale au cours du troisième cycle des études médicales est trop précoce. Elle ne permet ni, d'une part, des choix éclairés pour les étudiants, ni d'autre part une réactivité face aux besoins de santé publique.

Il est souhaitable d'envisager une régionalisation ou une interrégionalisation de l'examen classant qui tienne compte des capacités de formation.

Il est nécessaire de réorganiser le schéma de filiarisation des disciplines médicales et chirurgicales afin de mieux adapter la formation et l'orientation des internes aux besoins de la population.

Il est indispensable de définir rapidement des troncs communs de formation, d'une part, pour les disciplines chirurgicales, d'autre part, pour les disciplines médicales, avant la spécialisation dans chacune de ces deux grandes voies.

5. La médecine de premier recours rencontre des difficultés grandissantes ; les effectifs des médecins généralistes ne reflètent en effet pas le nombre, sans doute très inférieur, de ceux qui exercent réellement la médecine générale.

Il est urgent de définir des mesures qui revaloriseront le métier de médecin généraliste et qui redonneront de l'attractivité à son exercice.

Il est indispensable de mettre en place les moyens qui permettront d'affecter à la médecine générale les effectifs nécessaires à l'exercice de cette spécialité notamment dans sa mission de premier recours, et cela sur l'ensemble du territoire.

6. Pour la majorité des professions de santé, il existe des différences de densité entre les territoires. À cette hétérogénéité géographique il faut associer de fortes disparités d'effectifs et de ressources entre les structures de soins. Ces différences pourraient s'amplifier à l'occasion du renouvellement important des effectifs qui s'annonce pour beaucoup de professions de santé si les écarts d'attractivité observés aujourd'hui se confirmaient. Les choix pour l'installation dans la vie professionnelle, qui s'effectuent dans les différents territoires, les différentes spécialités médicales et professions de santé, dans les différents modes d'exercice et les différentes structures de soins, ne sont, en effet, pas dictés prioritairement par la demande de soins.

Le suivi des modalités selon lesquelles s'opéreront les renouvellements des effectifs, selon les spécialités, selon les structures et selon les territoires constitue un enjeu majeur.

Il est urgent de mettre en œuvre des moyens pour réguler l'offre de soins sur le territoire national entre les structures de soins et entre les spécialités médicales et les différentes professions de santé, en les adaptant mieux à la demande, et d'évaluer de façon systématique leurs impacts.

7. Pour l'ensemble des professions de santé, les carrières ne connaîtront pas la stabilité enregistrée dans la période antérieure. Il existe déjà des évolutions de carrières, des changements d'orientation et des abandons dont on ne prend pas suffisamment la mesure. En outre, les possibilités d'évolution professionnelle qu'ouvrira l'universitarisation des formations offriront sur ce point des opportunités accrues, à la fois sur le territoire national, et à terme, au sein de l'espace européen.

La mise à jour des évolutions qui interviennent dans les carrières doit constituer une préoccupation majeure pour l'amélioration de l'information démographique.

La circulation des médecins en formation, ainsi que la circulation des professionnels au sein de l'espace européen devra faire l'objet d'un travail de « veille » et être à terme renseigné par le RPPS.

8. Le contenu de l'activité soignante se transforme. Les progrès technologiques, la nécessité d'approches pluridisciplinaires des malades et des pathologies, la formation continue et la recherche, le développement des procédures de suivi de l'activité et des patients, un grand nombre de normes définies au niveau national et au niveau européen, notamment pour la sécurité de la prise en charge des patients, sollicitent une part grandissante du temps soignant, transforment les modes d'exercices et ont un impact en terme démographique.

La connaissance des transformations de l'activité soignante doit être approfondie afin de mieux apprécier les activités, la répartition des différentes charges de travail et le temps réellement disponible pour le contact direct avec les patients. Cette dernière approche est pour le futur un enjeu majeur dans la détermination des besoins en terme d'offre de soins.

9. Les transformations des modes de prise en charge font évoluer les métiers et leurs modes d'interventions. La disponibilité et l'équilibre des ressources ne permettent pas toujours une utilisation optimum des équipements et des compétences.

Les diagnostics engagés cette année sur les conditions d'exercice des métiers doivent être approfondis. La réflexion démographique doit intégrer les apports et les besoins liés à l'utilisation des plateaux techniques mutualisés.

10. Les possibilités actuelles d'exercice et d'évolution de carrière ne permettent pas toujours de valoriser les compétences acquises notamment pour les professions paramédicales. Les collaborations entre les métiers sont mal identifiées et peu organisées.

La réflexion sur le partage des tâches et des compétences doit se traduire par des mesures concrètes autour de la réorganisation des métiers médicaux et paramédicaux.

Cette réflexion doit s'articuler avec celle relative à l'universitarisation de la formation qui doit favoriser les évolutions de carrière et des passerelles entre tous les professionnels de santé dans le cadre d'une réflexion globale sur l'offre de soins.

# Chapitre 6

# La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique de l'État

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans la fonction publique de l'État (FPE) relève de la responsabilité des ministères mais aussi, plus globalement, du Gouvernement et du Parlement. La nécessité pour l'État de définir une stratégie interministérielle de GRH en lien avec les objectifs des politiques publiques exige dès lors l'inscription des exercices Gpeec des ministères dans une démarche commune. C'est la raison pour laquelle il a été demandé à l'OEP de veiller au développement de la Gpeec dans un cadre interministériel cohérent.

#### Les objectifs de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences connus des ministères

Initiée dès le début des années quatre-vingt-dix, la démarche de Gpeec est devenue un des leviers de modernisation de la gestion des ressources humaines (CIRE d'octobre 2000) puis, plus récemment, l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme (SMR). Par les circulaires du 2 décembre 2002 et du 25 juin 2003 sur les SMR, le Premier ministre a souhaité en effet donner une nouvelle impulsion à la politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Les objectifs de la Gpeec ont été ainsi rappelés aux ministères par la circulaire du 16 décembre 2002 du ministre de la Fonction publique :

- mieux préparer les recrutements de l'État et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
- permettre à l'État de rendre plus précisément compte devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
- nourrir le dialogue social en ouvrant, dans un cadre et à un rythme qu'il appartiendra à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

En conséquence, chaque ministère a été appelé à effectuer un travail de réflexion et de prospective sur les emplois et les compétences nécessaires à l'exercice de ses missions et à transmettre au ministre chargé de la fonction publique un dossier comprenant :

- une photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années ;
- une évaluation de l'évolution de la situation des agents en fonction ;
- une évaluation des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme;
- la définition de la politique de gestion des ressources humaines correspondant à ces évolutions.

De premières analyses ont été présentées dans le rapport de l'OEP de 2003. Cet exercice a été renouvelé en 2004. Une circulaire de la DGAFP du 9 juin 2004 rappelait l'aspect stratégique de ce dossier : « Au-delà de son caractère technique, le dossier demandé comporte une dimension stratégique, puisque chaque ministère doit se livrer à la fois à un exercice critique d'examen de ses missions et à une analyse détaillée de l'impact, tant en emplois budgétaires qu'en profils de compétence souhaitée des modifications envisagées. Plusieurs scénarios d'ajustement en termes de gestion des ressources humaines peuvent être proposés. Dans le cadre de cet exercice, les ministères sont ainsi invités à formuler de premières orientations en termes de politique de GRH permettant d'accompagner les évolutions susceptibles d'intervenir. Celles-ci peuvent concerner les politiques de recrutement (diversification du recrutement notamment), de formation, de gestion des corps (fusion de corps, repyramidage...) et d'organisation de la gestion ».

# Une gestion prévisionnelle qui s'appuie sur un ensemble d'informations

# Établir une photographie précise des effectifs est indispensable pour démarrer la démarche

C'est la raison pour laquelle l'Observatoire de l'emploi public, qui s'est vu assigner à sa création la double mission d'assurer la transparence sur l'emploi public et le développement des démarches de Gpeec, a cherché dès 2001 à favoriser la mise en place de systèmes cohérents d'information sur les ressources humaines.

Cela s'est traduit par la commande devenue classique d'explication mais surtout de quantification, par chaque département ministériel, des écarts entre ses emplois budgétaires et ses effectifs réels payés et gérés

Les raisons de l'écart entre les emplois budgétaires et le nombre d'agents rémunérés par l'État sont en fait bien connues. Elles s'expliquent, dans le cadre des lois de finances « Ordonnance de 59 », par la conjonction de quatre phénomènes essentiels :

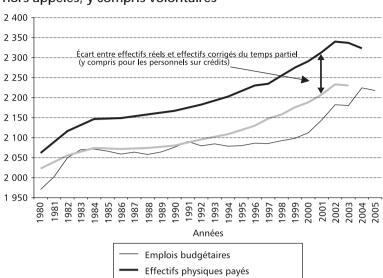
- le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel) ;
- les vacances d'emplois (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi);
- les surnombres, qui peuvent être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire), ainsi que les gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre) et les transferts en gestion d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye);
- enfin, les crédits non présentés sous forme d'emplois budgétaires qui permettent de rémunérer des personnels temporaires ou à temps incomplet pris en compte dans l'effectif réel payé.

La question posée est en fait celle de leur quantification.

Comme le montre le graphique ci-dessous, ce n'est pas tant l'écart en lui-même que son évolution qui était source de débat et conduisait la Cour des comptes <sup>1</sup> à demander depuis plusieurs années aux ministères de faire la lumière sur cette question.

Alors que le nombre des emplois budgétaires était relativement stable durant les années 1990-2000, les effectifs réels payés continuaient à croître.

<sup>1.</sup> Rapport particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'État (janvier 2000).



Effectifs ETP quotité de travail payés

Graphique 1 : Évolution des emplois et des effectifs (en milliers) – hors emplois aidés, hors appelés, y compris volontaires

Depuis cette date, l'écart se réduit toutefois sous l'effet :

- des plans de titularisation, qui ont conduit à créer des emplois budgétaires pour asseoir la rémunération d'agents antérieurement payés sur crédits ;
- des mesures de consolidation en emplois budgétaires de personnels payés sur crédits (à la suite de la jurisprudence « Berkani » notamment) ou en surnombres qui ont été prises.

Les mesures visant à une plus grande transparence de l'emploi public ont bien sûr perduré au-delà de 2002. En 2004, l'inscription en emplois budgétaires de 48 796 maîtres d'internat, surveillants d'externat et enseignants non titulaires de l'enseignement scolaire jusqu'alors inscrits en crédits concourt au rapprochement entre emplois budgétaires et effectifs en équivalent temps plein.

La mise en place de la Lolf en 2006 permettra le rapprochement des deux notions, puisque tous les agents publics devront impérativement être comptabilisés dans les plafonds d'emplois ministériels pour leur quotité de temps travaillé.

Avant que la Lolf ne soit mise en œuvre, et les nouvelles modalités du décompte des emplois définies, l'OEP a cherché à répondre aux interrogations du législateur et de la Cour des comptes en demandant aux ministères de présenter leurs emplois et effectifs sous différents concepts.

#### « Les cinq concepts »

Lorsque l'on parle d'emplois ou encore d'effectifs, cinq concepts différents doivent être distingués :

- les emplois budgétaires, qui correspondent aux supports de rémunération des personnels de l'État, titulaires, contractuels ou ouvriers d'État, occupant un emploi permanent ;
- les emplois disponibles, qui correspondent aux emplois réellement mobilisables par le ministère après prise en compte des mesures de régulation budgétaire imposées dans le budget initial (blocages et surnombres au vert), des transferts d'emplois entrants et sortants en provenance ou vers les ministères partenaires et des mesures de régulation en cours de gestion (gages et surnombres en gestion);
- les effectifs rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en équivalent temps plein rémunération (ETP rémunération), qui correspondent aux emplois réellement consommés après prise en compte des vacances d'emplois et des gages réservataires;
- les effectifs réels payés, rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en personnes physiques, qui correspondent au nombre d'agents rémunérés par l'État sur emplois budgétaires. Le chiffre obtenu se différencie du précédent dans la mesure où chaque personne est ici comptée pour un et non pour la part de l'emploi budgétaire qu'elle consomme (par exemple, une personne qui travaille à mi-temps correspond à un effectif physique et à 0,5 ETP rémunération);
- les effectifs réels payés totaux, rémunérés sur emplois budgétaires mais aussi sur crédits.

Cette clarification des concepts a permis à l'OEP d'établir un tableau de synthèse (cf. tableau suivant) relatif au passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31 décembre 2003.

### Tableau 1 : Le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31/12/2003 (Données recueillies auprès des gestionnaires de personnel)

(Hors emplois aidés et personnels en congé de longue durée)

budg	plois étaires vert)	Emplois budgétaires repris dans les enquêtes	Emplois disponibles	Vacances d'emplois et gages réservataires	Effectifs rémunérés sur emplois budgétaires en ETP	Effectifs rémunérés sur emplois budgétaires en personnes physiques	Effectifs réels payés sur crédits	Effectifs réels totaux (hors emplois aidés et congé de longue durée)
(	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (6) + (7)
2 18	0 240	2 179 662	2 184 549	24 517	2 160 032	2 231 857	106 641	2 338 498

La colonne (2) tient compte des ministres et secrétaires d'État (non comptabilisés dans les emplois budgétaires) et des retraitements effectués par le ministère de la Défense (hors DCN).

L'écart de 158 258 unités entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés (hors emplois aidés et personnes en congé de longue durée) s'explique donc pour partie par :

- les vacances d'emplois (-24 517);
- l'impact du temps partiel (71 825) ;
- la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits (106 641).

#### Cette analyse permet aussi de cerner certaines des différences ministérielles dans la gestion de leurs personnels

Ces différences s'expliquent par :

- la taille des ministères : il y a un rapport de 1 à 400 entre la taille calculée à partir des effectifs du plus petit ministère (ministère de l'Outre-mer) et celle du plus gros (ministère de l'Éducation nationale) ;
- les spécificités relatives à l'organisation et aux missions des ministères (cf. encadré ci-dessous).

#### Deux exemples différents de gestion ministérielle

Pour le ministère de l'Écologie, on note deux spécificités :

- le périmètre de l'emploi dans le service public de l'environnement ne se limite pas aux seuls emplois budgétaires de ce ministère ;
- l'absence de corps propres au ministère de l'Écologie l'oblige à une gestion partagée, voire déléguée, de ses emplois.

Le ministère chargé de l'Équipement assure au contraire la gestion des agents exerçant dans d'autres sphères publiques et parapubliques :

- presque 9 % des agents de catégorie A gérés par ce ministère sont rémunérés par une autre structure (soit 1 244 agents). Cette situation est essentiellement due à la fusion des corps d'ingénieurs des ponts et chaussées, d'ingénieurs géographes, d'ingénieurs de l'Aviation civile et des ingénieurs Météo. Cette fusion de corps a transformé le ministère de l'Équipement en véritable ministère gestionnaire de personnel au-delà de sa propre sphère ;
- au total, ce ministère affecte à l'extérieur de son champ d'intervention quelque 5 000 personnes (dont presque 1 500 au ministère de l'Écologie), ce qui représente plus de 4 % des personnels qu'il gère.

Plusieurs ratios permettent d'analyser ces différences de mode de gestion :

- le taux de vacances des emplois ;
- le taux de temps partiel ;
- la part des effectifs sur crédits ;
- le taux de dépendance ;
- le taux de participation extérieure.

L'écart de 71 825 entre la colonne (6) et la colonne (5) permet de mesurer l'impact du temps partiel.

#### Le taux de vacances d'emplois : un indicateur de la performance de la gestion des ressources humaines

Le taux de vacances peut constituer un bon indicateur de la performance de la gestion des ressources humaines. Un taux « frictionnel » est cependant nécessaire pour permettre l'arrivée d'agents reçus récemment à des concours ou encore assurer dans de bonnes conditions le retour d'agents en détachement, en disponibilité, ou encore en congé de longue durée.

A priori, l'objectif d'une bonne gestion est que ce taux soit le plus faible possible. Un fort taux de vacances peut ainsi être un révélateur des difficultés rencontrées par les ministères à pourvoir leurs emplois. Pour 2003, le taux global de vacances des emplois est relativement faible : il s'élevait à 1.1 %.

On constate toutefois que plus le ministère est de petite taille, plus il lui est difficile de « tenir » l'objectif d'un faible taux de vacances. C'est ainsi que, pour 2003, les ministères ayant un taux de vacances élevé (taux supérieur à 5 %, *cf.* tableau 2 annexe 6) sont ceux qui sont les plus petits : on peut citer les Affaires étrangères, l'Outre-mer (administration centrale et service militaire adapté), l'Écologie ou encore les services généraux du Premier ministre. Les raisons de ces taux élevés sont toutefois diverses : on peut évoquer les conséquences de la gestion prudentielle, mais aussi la dépendance de leur gestion vis-à-vis de ministères partenaires ou encore des situations conjoncturelles.

Un taux élevé peut aussi être un indicateur de bonne gestion lorsqu'il s'agit d'anticiper des baisses d'emplois (cf. encadré).

#### Le taux de vacances d'emplois : l'exemple du Minéfi

Le Minéfi affichait, fin 2003, des vacances et gages réservataires équivalents à 2,2 % des emplois disponibles (soit 4 014 vacances d'emplois et gages réservataires).

« Outre les vacances frictionnelles, les vacances d'emplois résultent de l'anticipation par les gestionnaires des suppressions d'emplois prévues au PLF 2004 (-2 055 emplois) mais aussi de départs à la retraite, fin 2003, nettement plus élevés que prévus. »

Extrait du dossier Gpeec 2004 du Minéfi.

#### Le taux de temps partiel : un indicateur de féminisation

Son analyse fait ressortir, comme les années précédentes et sans surprise, qu'il est le plus important dans les ministères les plus féminisés : cela concerne notamment le ministère de l'Économie et des Finances (5,9 % d'écart relatif), ou encore celui des Affaires sociales (4,6 % d'écart relatif entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération), de l'Agriculture (4,3 % d'écart relatif), ou enfin de l'Éducation nationale (4,3 % d'écart relatif). Globalement, le temps partiel majore de 3,2 % les effectifs rémunérés sur emplois, ce qui représentait environ 72 000 personnes en 2003. Le temps partiel est en revanche inexistant pour les militaires, dont le statut exige une disponibilité « en tout temps et tous lieux », ou faible pour les départements ministériels très masculins (comme la police nationale).

#### La part des effectifs sur crédits : une bonne mesure de l'importance des personnels non titulaires occasionnels et saisonniers ou à temps non complet

Sur ce point, les comparaisons entre ministères restent délicates dans la mesure où les données recueillies par les ministères sont pour certains toujours incomplètes. Des travaux de consolidation sont encore nécessaires. Globalement, les personnels sur crédits représentent 4,8 % des emplois budgétaires. Dans les enquêtes ministérielles, leur poids varie pour la majorité des ministères entre 0 % et 16 %. Deux ministères toutefois se distinguent : le ministère des Affaires étrangères (155 %) et les services du Premier ministre (48 %). Ces deux ministères ont en effet

des taux de personnels rémunérés sur crédits élevés. Ainsi, les effectifs sur crédits du ministère des Affaires étrangères concernent-ils principalement les personnels recrutés locaux des ambassades, consulats et instituts ou établissements culturels français à l'étranger. Pour les services du Premier ministre, deux services sont particulièrement concernés : les services généraux et les Journaux officiels. Pour les services généraux, l'essentiel de l'écart constaté en 2003 provient des collaborateurs. Pour les Journaux officiels, les personnels rémunérés sur crédits relèvent du régime des conventions collectives de la presse parisienne.

Le taux de dépendance et le taux de participation extérieure : deux indicateurs mesurant l'importance des prêts croisés de personnels

Le taux de dépendance <sup>1</sup> mesure la part relative des personnels gérés par un autre département ministériel

Plus la taille du ministère est réduite, plus le ministère a besoin de faire appel à des mécanismes interministériels de gestion de l'emploi (mises à disposition avec ou sans contrepartie, sous formes de transferts d'emplois ou de crédits, ou encore affectation directe sur des emplois budgétaires).

Ainsi les ministères de petite taille ont-ils des taux de dépendance (*cf.* tableau 4 annexe 6) allant de 25 % à 100 % : services généraux du Premier ministre 25,8 %, Sports 44,2 %, Outre-mer 91,1 % dans les préfectures des Dom-Tom, Écologie 100 %. Cette situation de dépendance des ministères de petite taille à l'égard des gros ministères a, bien sûr, des effets sur la gestion des ressources humaines. C'est ainsi le cas du ministère de l'Écologie qui, n'ayant pas de corps en propre <sup>2</sup>, est tributaire des décisions prises en gestion par les ministères d'appartenance <sup>3</sup> des personnels qui lui sont affectés.

Cette situation de dépendance recouvre toutefois des réalités différentes selon les ministères concernés. Trois situations peuvent être différenciées :

- celle du ministère de l'Écologie qui, bien qu'ayant un budget propre, ne paye ni ne gère les personnels qui lui sont affectés par ses ministères partenaires. Une fois le budget voté, le ministère de l'Écologie transfère en effet à ses ministères partenaires l'intégralité de ses emplois budgétaires et les crédits correspondants; en contrepartie, les ministères partenaires lui affectent des personnels qu'ils continuent à payer et à gérer <sup>4</sup>;
- celle des services déconcentrés du ministère de l'Outre-mer, dont les personnels sont en grande partie des agents du cadre national des préfectures gérés par le ministère de l'Intérieur, et celle du ministère des Sports, au sein duquel sont affectés sur ses emplois des personnels du ministère de l'Éducation nationale; ceux-ci, tout en restant gérés par leur ministère d'origine, sont dans ce cas payés par leur ministère d'affectation <sup>5</sup>;
- celle des services du Premier ministre, qui accueillent de nombreux personnels sans rembourser la charge financière correspondante. C'est notamment le cas pour les personnels de la Défense et de l'Intérieur attachés à la sécurité du Premier ministre.

<sup>1.</sup> Personnels gérés par un autre département ministériel/personnels en fonction dans le ministère.

<sup>2.</sup> Deux corps de fonctionnaires, un de catégorie B (techniciens de l'environnement) et un de catégorie C (les agents techniques de l'environnement), ont été créés en 2001 et tous affectés dans les établissements publics.

<sup>3.</sup> Ministères de l'Équipement, de l'Agriculture, ou encore de l'Économie et des Affaires sociales.

<sup>4.</sup> Ce mécanisme financier est aussi celui retenu par le ministère de la Culture, qui transfère également environ 500 emplois budgétaires au ministère de l'Équipement pour la rémunération d'agents qui, en fonction au ministère de la Culture – pour l'essentiel dans les services départementaux de l'architecture et du patrimoine –, sont accueillis sur des emplois inscrits à son budget mais restent gérés et rémunérés par le ministère de l'Équipement.

<sup>5.</sup> C'est aussi le cas pour les personnels du ministère de l'Intérieur affectés dans les greffes des juridictions administratives au ministère de la Justice.

Le taux de dépendance : l'exemple des personnels du ministère de l'Éducation nationale en fonction au ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (MJSVA) au 31 décembre 2003

La situation du ministère chargé des sports est caractérisée par des liens étroits en matière de personnel avec d'autres ministères ou organismes.

Ainsi, sur un effectif rémunéré de 7 630 agents :

- 2 492 agents sont rémunérés sur les crédits du MJSVA et gérés par un autre département ministériel. Sur ce total, un effectif de 2 480 est géré par l'Éducation nationale et correspond aux corps administratifs, ouvriers, de santé et de service :
- 555 agents sont détachés dans les corps du MJSVA ou, par assimilation, sur certains de ses « emplois ». Sur ce total, 477 agents de l'Éducation nationale sont détachés dans le corps ou sur emplois de professeur de sport.

À ces personnels, il convient d'ajouter les **195** agents gérés et rémunérés par d'autres ministères et affectés au MJSVA. Sur ce total, 184 sont issus du ministère de l'Éducation nationale.

Les motivations de ces prêts de personnels sont nombreuses ; elles permettent notamment d'éviter la création de corps ministériels qui seraient de taille trop réduite et n'offriraient pas de perspectives de carrière intéressantes aux agents les composant. Elles autorisent également la mutualisation des compétences de certains corps en évitant aux ministères d'accueil le développement de formations initiales et continues lourdes ou le recrutement d'agents non titulaires pour se doter des mêmes compétences.

## Le taux de participation extérieure <sup>1</sup> mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête

Il permet en fait de mesurer l'importance des relations qu'entretiennent les ministères avec leurs établissements publics administratifs de tutelle. Ce taux, qui mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête, n'est pas diamétralement l'opposé du taux de dépendance.

C'est ainsi que trois ministères ou services de petite taille (Culture, Sports, services du Premier ministre), bien que faisant appel aux « gros » ministères pour pourvoir leurs postes, ont des taux de participation extérieure importants : ils affectent en effet une partie non négligeable de leurs personnels auprès de leurs établissements publics sous tutelle.

Leurs taux de participation extérieure sont les suivants (cf. tableau 4 de l'annexe 6) :

- ministère de la Culture : taux de participation de 37,1 % ;
- ministère des Sports : taux de participation de 36,7 % ;
- services du Premier ministre : taux de participation de 10,3 %.

L'analyse plus fine des relations en matière de personnel entre les établissements publics administratifs et les ministères de tutelle fait apparaître des différences importantes dans la gestion des personnels en fonction dans les établissements publics : ce sont soit des personnels payés et gérés directement par ces derniers (exemples du ministère de l'Écologie ou encore du ministère des Affaires sociales – secteur travail –), soit des personnels dont plus de la moitié voire l'intégralité sont payés et gérés par leur ministère de tutelle (ministères de la Culture et des Sports).

La collecte de l'ensemble des informations sur les effectifs nécessaires au renouvellement de cet exercice de transparence interministérielle reste lourde et difficile pour beaucoup de ministères

Afin de faciliter cette étape de la Gpeec, il a donc été décidé de lancer en 2002 un chantier visant la généralisation, l'harmonisation et l'interopérabilité des systèmes d'information sur les ressources humaines (cf. chapitre 8).

<sup>1.</sup> Personnels prêtés/personnels gérés hors détachés sortants et autres personnels : disponibilité, congé longue durée...

Avec la mise en œuvre pour le PLF 2006 de la loi organique relative aux lois de finances, les informations disponibles vont toutefois être modifiées.

Ces changements ne signifient cependant pas moins de transparence en matière d'emploi public. Dans ce but, l'OEP en 2004 a demandé aux ministères d'identifier les catégories de personnel qui ne seront pas comptabilisées dans le plafond d'emplois et qui effectuent des interventions très spécifiques.

C'est toujours au nom de la transparence qu'il a été demandé aux ministères de décrire la structure de leurs emplois par programme Lolf et au sein de chaque programme par statut et grande famille professionnelle.

Dans le rapport de 2003, le travail réalisé par le ministère de la Culture pour présenter ses emplois budgétaires par programme Lolf et grandes catégories statutaires avait été présenté.

Le travail réalisé cette année prolonge en le complétant cet axe d'analyse. La réponse du ministère des Affaires étrangères d'octobre 2004 permet de décrire les modifications apportées par la Lolf dans la description de l'emploi public (cf. les deux tableaux suivants).

Le premier tableau présente les emplois :

- tels qu'ils figuraient dans le vert budgétaire du ministère en 2003 (colonne 1) ;
- tels qu'ils étaient analysés en octobre 2004 dans une logique Lolf, avec la requalification en emplois des crédits servant à rémunérer les personnels occasionnels ou saisonniers (crédits du titre III de l'ordonnance de 59), ou ceux participant à des interventions publiques de coopération civile et militaire (crédits du titre IV de l'ordonnance de 59) (colonne 2);
- et tels que le ministère les regroupe pour réaliser des projections démographiques (colonne 3).

Le deuxième tableau présente ces mêmes emplois par statut et grande famille professionnelle. En compte rendu d'exécution, un tableau de cette nature, plus détaillé que celui prévu pour réaliser les prévisions budgétaires <sup>1</sup>, devrait permettre de rendre compte, année après année, de l'impact sur la structure des emplois des nouvelles modalités de gestion des personnels autorisées par la Lolf. Un tel détail peut s'avérer nécessaire pour rendre compte des difficultés que les différents ministères pourraient rencontrer à l'avenir pour recruter des titulaires sur certaines activités particulières. Une telle présentation, encore provisoire <sup>2</sup>, qui regroupe les corps et « pseudo » corps de non-titulaires par grandes catégories professionnelles, ne saurait toutefois suffire pour analyser finement les évolutions passées et futures des compétences requises, gérer les profils de carrière, définir les plans de formation, revoir les épreuves aux concours... Si une telle analyse permet d'établir une cartographie des emplois de l'État par grandes catégories statutaires et définir ainsi de premiers espaces de mobilité, elle doit être complétée par une présentation mettant en correspondance les personnels et leurs métiers.

Certains ministères ont déjà élaboré des répertoires des métiers ou des emplois types. Ces répertoires ont été exploités par exemple pour rénover la formation initiale et continue de leur personnel. Il convient aujourd'hui d'élargir le champ de ces travaux en veillant à la compatibilité interministérielle des répertoires.

À cette fin, la DGAFP conduit en 2005 un projet qui vise à élaborer un répertoire interministériel des métiers de l'État (cf. chapitre 7).

<sup>1. «</sup> Afin de procéder à la double prévision sous l'angle de l'évolution des effectifs et de son coût, le plafond d'emploi tel qu'il était initialement défini en octobre 2004 était organisé en cinq catégories :

les deux premières catégories correspondent à l'effectif permanent du ministère – titulaires et contractuels à durée indéterminée (les seuls susceptibles de faire l'objet d'une modélisation démographique) – décomposé selon l'affectation en administration centrale et dans le réseau diplomatique;

<sup>–</sup> les trois autres catégories sont constituées d'agents recrutés pour la durée d'une mission spécifique (et n'ont pas vocation à ce titre de faire l'objet d'une modélisation démographique) : les militaires ; les contractuels à durée déterminée (y compris l'assistance technique) et les volontaires internationaux ; les agents contractuels recrutés à l'étranger sur la base du droit local » (cf. dossier du ministère).

<sup>2.</sup> Ces regroupements de corps ou « pseudo » corps par grandes familles professionnelles seront revus lorsque l'ensemble des ministères aura répondu à la commande, afin d'aboutir à une nomenclature interministérielle.

#### Tableau 2 : Description des emplois budgétaires du ministère des Affaires étrangères

Selon la nomenclature actuelle de la loi de finances, la nomenclature initialement prévue en octobre 2004 dans les travaux préparatoires pour la mise en œuvre de la Lolf et la nomenclature catégorie de personnels retenue pour les exercices de projection des départs à la retraite

Structure des emplois du vert budgét (données 2003)	aire	Structure des emplois en nomenclature Lo (estimation 2003)	olf	Structure des emplois par catégorie de personnels (estimation 2003)				
		Nomenclature initialement prévue en octobre 2004 dans les travaux préparatoires pour la mise en œuvre d	e la Lolf	Total des emplois budgétaires au sens Lolf correspondant à des personnels gérés pour lesquels sont réalisés des exercices de projection démographique  Personnels sur emplois et crédits d'un autre ministère (transferts d'empiois entrents et personnels affectés dans un autre ministère)  - Catégone L. M. R.,  itulaires et non-titulaires sur emplois et crédits d'un autre ministère	7 568 0			
Total des emplois et crédits retranscrits en emplois	23 422	Total des emplois budgétaires au sens Lolf	23 422	Personnels sur emplois et crédits du ministère	7 568			
Emplois budgétaires dont personnels gérés par d'autres ministères (transferts d'emplois sortants et affectés)  Catégorie A titulaires non-titulaires Catégorie B titulaires non-titulaires Catégorie C titulaires non-titulaires  Catégorie C titulaires Militaires  Militaires  Crédits retranscrits en emplois budgétaires  (transferts d'emplois sortants et affectés) Vacataires  Volontaires internationaux Recrutés locaux des ambassades et consulats Recrutés locaux des EAF et instituts de recherche Coopération internationale (dont 30 militaires) Coopération militaire et de défense	9 409 436 3 342 1 774 1 568 1 357 1 145 212 4 274 4 121 153 436 14 013 98 909 5 865 4 748 1 964 429	dont personnels gérés par d'autres (transferts d'emplois sortants et affectés)  • Programme 1 : action de la France en Europe et dans le monde titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Militaires Recrutés locaux  • Programme 2 : rayonnement culturel et scientifique titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Recrutés locaux  • Programme 3 : solidarité à l'égard des pays en développement titulaires + CDI AC titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Militaires Recrutés locaux  • Programme 4 : Français à l'étranger et étrangers en France titulaires + CDI AC titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Recrutés locaux	9 786 3 187 1 934 481 865 3 319 3 046 230 54 1 140 1 622 7 044 217 133 2 689 30 3 975 3 546 7 32 1 081 36 1 697	Catégorie titulaires et non-titulaires en CDI sur emplois et crédits du ministère titulaires ministère CDI sur emplois et crédits du ministère  Total  Pour information personnels pour lesquels ne sont pas réalisés des exercices de projection démographique  Emplois budgétaires correspondant à des personnels du ministère catégories de non-titulaires sur emplois et crédits du ministère Catégorie CDD et Volontaires internationaux : Agents d'autres administrations détachés sur CDD non titulaires en CDD + vacataires Volontaires internationaux  Catégorie Recrutés locaux  Emplois budgétaires correspondant à des personnels d'un autre ministère (transferts d'emplois sortants et personnels affectés par un autre ministère) catégories de titulaires sur emplois et crédits du ministère Militaires	7 568 7040 528 23 422 			
Pour information non compris dans le décompte • les personnels mis à disposition entrants en ETPR (non gagés par des transferts d'emplois sortants) • les personnels payés sur crédits de fonctionnement non retranscrits à terme en emplois budgétaires en l (montant des crédits et nombre moyen de personnes	133 133 ETPR	Pour information par programme Lolf   non compris dans le décompte	<b>133</b> 133					

NB: les choix finalement retenus pour définir le plafond d'emplois du ministère des Affaires étrangères ont conduit à exclure du décompte les recrutés locaux des établissements dotés de l'autonomie financière

#### Tableau 3 : Ventilation des emplois du ministère des Affaires étrangères par catégories statutaires et regroupement de corps en familles professionnelles (1)

(estimation 2003 – à partir des travaux préparatoires pour la mise en œuvre de la Lolf)

	(estimation 2005 – a p										,
		Re	egrouper	nent des	corps p	ar grand	es famill	les profes	sionnell	es	
	Statut	Internationale	Administrative	Juridictionnelle et de contrôle	Scientifique, technique <sup>(2)</sup>	Culturelle	Sportive	Enseignement	Sécurité <sup>(3)</sup> et surveillance	Sanitaire, sociale et médico-sociale	Total
	Fonctionnaires titulaires et stagiaires										7 040
	А	1 774									1 774
	В	1 145									1 145
ers)	С	4 121									4 121
Emplois permanents (hors emplois particuliers)	Fonctionnaires titulaires civils (détachés sur contrats)										2 002
ois p	A		62		797	828				32	1 719
due	В		117								117
ors (	С								166		166
nts (F	Militaires										895
Janei	Officiers	24			274				2	30	330
реги	Sous-officiers	28			154				376		558
siolo	Militaires du rang	7									7
Emp	Contractuels civils (articles 4.1, 4.2, 6.1 et 82) CDI, CDD										1 865
	Niveau de la catégorie A	200	278		801						1 279
	Niveau de la catégorie B	200	84		13						297
	Niveau de la catégorie C	79	15		25	34					289
Autres emplois (non permanents	Non-titulaires occasionnels, vacataires (article 6.2)		98								98
s em erma	Volontaires internationaux		79		428	402					909
Autre (non p	Recrutés locaux		5 016		811	811		3 975			10 613
Total		7 578	5 885	0	3 303	2 075	0	3 975	544	62	23 422

Pour chaque ministère donner, pour chaque case, la liste des corps correspondants et donner pour chaque programme le nombre des emplois budgétaires correspondants (en ETP rémunération en 2003).
 Cette famille regroupe aussi les corps de service ainsi que la coopération de défense et d'aide au développement.

#### Réaliser des exercices de projection des personnels est nécessaire pour définir précisément les besoins en recrutement

La prévision des besoins de recrutement ne peut ignorer la dynamique globale d'évolution des flux de personnels. À cette fin, l'OEP a élaboré des outils de projection et d'analyse qui permettent aux ministères d'estimer par grandes catégories de personnels les départs et les entrées pour tous motifs (retraites, décès, recrutements, promotions, retours des détachés...).

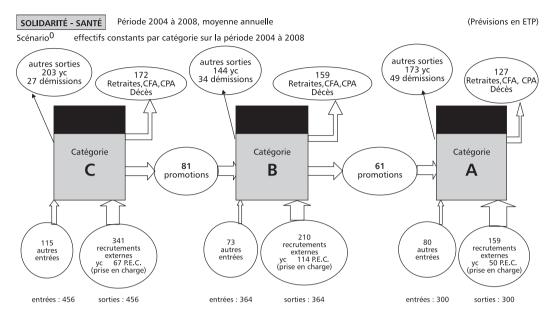
L'exercice réalisé en 2003 par le ministère chargé de la santé constitue une référence. Il confirme que la dynamique d'évolution des flux de personnels doit intégrer les motifs de départ autres que la retraite et les promotions des agents en fonction (cf. encadré ci-dessous).

<sup>(3)</sup> Cette famille regroupe les corps de la sécurité intérieure et extérieure.

NB : les choix finalement retenus pour définir le plafond d'emplois du ministère des Affaires étrangères ont conduit à exclure du décompte les recrutés locaux des établissements dotés de l'autonomie financière.

#### Extrait du rapport 2003

Le schéma ci-dessous, extrait du dossier Gpeec de la Santé résume l'interdépendance des différents motifs d'entrée et sortie des personnels :



#### Observations

- PEC : prise en charge, recrutements hors concours d'agents d'autres administrations (détachés entrants par exemple) promotions : désigne ici les flux entre catégories (liste d'aptitude, accès par concours interne pour les agents du secteur démissions : comprend également les fins de fonction avec retour au ministère d'origine
- recrutements externes : agents provenant de l'extérieur du secteur

Un tel exercice de prévision des départs apporte de premières indications sur les limites possibles des transformations de la structure des emplois du secteur pour renforcer la catégorie A au fur et à mesure des sorties définitives. Il pose clairement la question des compétences qui partent et de celles qu'il convient de prévoir tant pour ce qui est de leur nature que de leur nombre. Il donne notamment des éléments d'évaluation de l'impact des sorties de fin de carrière sur le niveau des promotions internes et par voie de conséguence sur l'appel qui devrait être fait, à missions inchangées, au marché de l'emploi extérieur à l'administration. Les résultats montrent que contrairement à ce que pourrait laisser penser l'hypothèse d'invariance du nombre des emplois sous-jacente à ce scénario, des évolutions fortes s'y produisent : l'accroissement important des départs de fin de carrière exerce un effet d'entraînement différencié sur les flux correspondants aux différents modes de recrutements ainsi que sur les flux de promotions d'une catégorie à l'autre. En effet, le remplacement du départ des agents de catégorie A peut entraîner en cascade des promotions de la catégorie B vers la catégorie A et ensuite des promotions de la catégorie C vers la catégorie B. Le remplacement des départs dans les autres catégories exerce un effet d'entraînement plus limité. Sur longue période, ces évolutions ont une incidence sur les caractéristiques démographiques de l'emploi du secteur et sur la fluidité des parcours administratifs de carrière.

La connaissance de ces évolutions est ainsi éclairante pour la définition même de scénarios d'évolution des missions.

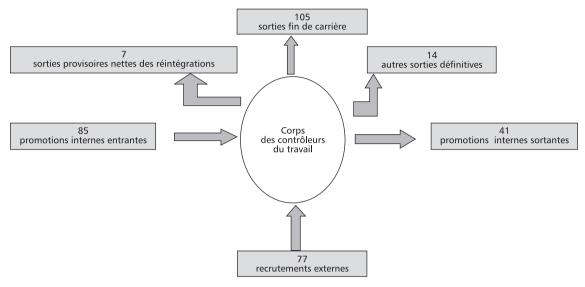
Peu de ministères sont à ce jour en mesure de réaliser un tel exercice, faute de systèmes d'information solides. Si tous sont engagés dans la refonte de leur système, ce n'est qu'à un horizon de deux à trois ans que nous disposerons d'études complètes pour l'ensemble des ministères.

Ainsi certains se limitent-ils à ce stade à des exercices partiels : soit portant sur une seule catégorie de personnels, soit ne traitant que les départs définitifs.

Ce choix a été fait par le ministère chargé de l'Emploi qui a décidé de faire une étude de projection de l'évolution des emplois ciblée sur le seul corps des contrôleurs du travail. Ce corps représente en effet près du quart des effectifs du ministère. Cette analyse permettra à ce ministère de mieux piloter la GRH de ce corps. Cette étude permet par exemple de mettre en évidence des flux annuels de départs et d'entrées (voir schéma ci-dessous) qui font notamment ressortir, qu'à

politique GRH constante, la moyenne des promotions internes de catégories C dans le corps des contrôleurs du travail serait de 85 agents par an sur la période 2004-2013.

Schéma 1 : Flux annuels moyens de départs et d'entrées de la catégorie de personnels considérée (effectifs ETP rémunération) sur la période 2004-2013



Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi) a, quant à lui, limité son analyse aux seuls départs définitifs. La synthèse de ces projections de départs 2004-2013 apporte toute-fois des éléments de réflexion fondamentaux pour la politique de gestion des ressources humaines en termes à la fois de contenu et de calendrier.

Il ressort en effet de l'analyse du tableau ci-dessous qu'au Minéfi deux phases de départs définitifs <sup>1</sup> peuvent être distinguées :

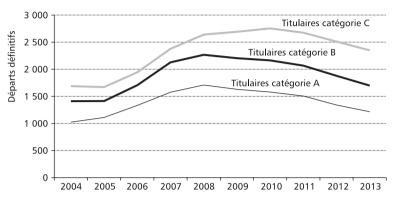
- phase 2004-2008 : augmentation régulière des départs définitifs avec une forte progression des départs dans les années 2006 mais surtout 2007 et 2008 ;
- phase 2008-2013 : diminution progressive des départs définitifs à partir de l'année 2008, ceux-ci demeurant cependant à un niveau élevé (phénomène de « plateau » avec une légère décroissance entre 2008 et 2010, puis décélération plus marquée du rythme des départs jusqu'en 2013).

Tableau 4	4 : Les p	rojectio	ns de de	éparts d	éfinitifs	en effe	ctifs phy	/siques a	au Miné	fi
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Titulaires catégorie A	1 040	1 130	1 355	1 610	1 740	1 665	1 613	1 537	1 366	1 238
Titulaires catégorie B	1 530	1 530	1 850	2 300	2 450	2 383	2 335	2 229	2 022	1 822
Titulaires catégorie C	1 895	1 855	2 160	2 635	2 935	3 024	3 091	2 996	2 805	2 616
Total titulaires	4 465	4 515	5 365	6 545	7 125	7 073	7 039	6 761	6 193	5 676
Contractuels	130	120	110	105	115	101	94	93	89	76
Total général	4 595	4 635	5 475	6 650	7 240	7 174	7 133	6 854	6 283	5 752

<sup>1.</sup> Les départs définitifs prennent en compte les départs en retraite (hors ceux faisant suite à un CFA), les départs en CFA et les autres départs définitifs (radiation, démission, décès, etc.).

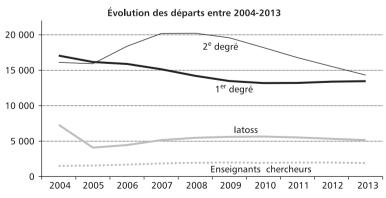
Plus précisément, comme le montre le graphique ci-dessous, les projections de départ varient selon les catégories de personnel. Alors qu'en catégories A et B la phase de décroissance des départs intervient dès l'année 2009, cette phase n'intervient en catégorie C qu'à partir de l'année 2011.

Graphique 2 : Projections de départs définitifs des agents titulaires du Minéfi entre 2004-2013 par catégorie (en effectifs ETP travail)



Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, en conclusion de son analyse des départs pour tous motifs, fait ressortir pour sa part que sur 100 personnes présentes en 2004 il en restera en 2013 : 59 dans le premier degré, 60 dans le second degré, 67 enseignants chercheurs et 61 dans les corps latoss (ingénieur, administratif, technicien, ouvrier de service et de santé). Cela va se traduire par 460 200 départs escomptés sur la période 2004-2013, dont 403 400 enseignants. Globalement, le maximum des départs interviendra de 2006 à 2009 avec, suivant les corps, des rythmes différents. Les années 2004 à 2005 devraient voir les plus forts taux de départs des enseignants du premier degré public, tandis que le pic se situerait entre 2006 et 2009 pour les enseignants du second degré. Pour les latoss, les départs attendus les plus nombreux interviendront à partir de 2007.

Graphique 3 : Les projections des départs au ministère de l'Éducation nationale



Départs projetés après prise en compte de la décentralisation des latoss

#### La préparation de l'État au choc démographique

Les ministères sont aujourd'hui bien au fait des risques que fait courir le choc démographique :

- à la fois pour le bon fonctionnement de l'État face au risque de concurrence accrue sur le marché du travail entre secteur public et secteur privé, ainsi qu'entre fonctions publiques;
- mais aussi pour le bon fonctionnement de l'économie française face au risque de pénuries ciblées de maind'œuvre, essentiellement de main-d'œuvre qualifiée.

De nombreux ministères ont également pris conscience que le choc démographique est une réelle « opportunité démographique ». Les nombreux départs à la retraite leur offrent en effet une fenêtre de tir pour mieux adapter les effectifs aux missions qui leur sont confiées.

Pour ce qui le concerne, l'Observatoire de l'emploi public est intervenu sur ce sujet de trois façons :

- il a, tout d'abord, contribué à la réflexion en organisant une journée d'études sur ce thème en avril 2002 ;
- il a ensuite élaboré des outils de projection permettant aux ministères d'estimer leurs départs à la retraite mais aussi les autres types de départ. L'OEP a en effet insisté auprès des ministères sur la nécessité de bien connaître la dynamique des départs (qui ne se limitent pas uniquement aux départs à la retraite) et de promotion propre à chaque corps pour mieux anticiper les besoins en recrutement ;
- il a, enfin, insisté sur l'axe stratégique que constitue la Gpeec, dans les différents documents qu'il a établis.

#### Traduire l'évolution des missions en emplois et en compétences : une étape essentielle de la démarche

Il a été demandé aux ministères de traduire l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires. Il faut souligner le caractère stratégique de cette étape de la Gpeec. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'exercice Gpeec prend appui sur l'examen critique des missions effectué au titre des SMR de chaque ministère.

À cet égard, plusieurs actions de modernisation ont modifié en 2004 les missions des ministères ou leurs conditions d'exercice :

- la deuxième phase de décentralisation engagée par la loi du 13 août 2004 a ainsi changé de façon importante les périmètres de certains ministères, notamment ceux de l'Équipement, de l'Éducation nationale et des Affaires sociales. Le transfert des agents, qui va s'effectuer progressivement, concerne environ 130 000 agents : 95 000 agents Tos (personnels techniques, ouvriers et de service), 30 000 agents de l'Équipement, les gestionnaires du RMI, etc. ;
- l'organisation territoriale de l'État est également modifiée : le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 constitue la première étape de la réforme de l'administration territoriale de l'État qui consiste à renforcer l'échelon régional, d'une part, en constituant un état-major resserré autour du préfet de région (avec la création de huit pôles régionaux), d'autre part, en confortant le rôle de l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État. La circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'État en est la deuxième étape. Il est notamment demandé aux préfets de département, sur la base de scénarios de changement identifiés dans la circulaire d'élaborer un projet de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité ;
- les ministères doivent aussi s'adapter aux nouvelles règles de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). Il faut rappeler que la Lolf est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais par objectifs. L'article 7 de la loi dispose ainsi que les budgets sont spécialisés par programmes, chacun regroupant les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis. Le programme est ainsi la nouvelle unité de spécialité budgétaire. Les programmes sont rassemblés au sein de missions dépendant d'un ou de plusieurs

ministères et concourant à une politique publique définie. Au total, 149 programmes (regroupés en 45 missions) vont succéder aux 848 chapitres budgétaires. À chaque programme sont par ailleurs associés des résultats. Ceux-ci feront l'objet d'une évaluation et les responsables de programme devront en rendre compte devant le Parlement. Dans un tel contexte, les ministères devront faire évoluer leurs modes de gestion. Ils devront en effet intégrer le principe de performance de la loi et prendre en compte les nouvelles responsabilités RH qu'implique la mise en œuvre des programmes. Aussi, dans cette perspective, la Gpeec constituera-t-elle un cadre et un des outils nécessaires au dialogue de gestion entre les différents acteurs, c'est-à-dire notamment entre les directeurs de personnel des ministères et les directeurs de programme et entre ces derniers et les chefs des budgets opérationnels de programme (BOP).

Les changements exigés par ces actions de modernisation doivent être pris en compte dans les SMR. Toutes les conséquences de ces réformes n'ont cependant pas encore été complètement analysées par les ministères et les décisions qui en découlent n'ont pas toutes été arrêtées.

Les plans Gpeec qui ont été reçus sont divers et reflètent la particularité des politiques publiques mais aussi des organisations administratives. Les ministères peuvent en effet choisir – en fonction de leurs objectifs et de leurs contraintes – d'élaborer un scénario Gpeec plus ou moins complexe.

Au-delà de cette nécessaire diversité, ces exercices ministériels partagent la même méthodologie qui en assure la cohérence interministérielle.

L'analyse des plans Gpeec montre que tous les ministères ont progressé dans la mise en correspondance des effectifs avec les missions :

- il y a, tout d'abord, ceux qui ont redéfini profondément leurs missions ;
- il y a, ensuite, les ministères qui après avoir déjà réfléchi sur leurs missions engagent une démarche prospective d'analyse des besoins en compétence;
- il y a, enfin, des ministères qui ont chiffré l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires allant jusqu'à la mise en place de plans de recrutement.

Tous également, de façon plus ou moins aboutie, ont intégré des stratégies GRH dans leurs plans Gpeec.

#### Certains ministères ont redéfini profondément leurs missions

#### Le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM)

Il a analysé de façon approfondie ses missions en les classant dans les quatre catégories suivantes :

- les missions qui devront être développées ;
- les missions ou activités qui devront être réorientées ;
- les missions ou activités qui devront être progressivement abandonnées ;
- les missions ou activités qui devront être transférées.

La nature même de ce classement montre à quel point ce ministère se prépare à des changements importants qui impliquent une gestion des ressources humaines adaptée.

L'analyse des missions du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

#### a) Les missions qui devront être développées

Le maintien de la qualité du réseau routier dans son ensemble : après les transferts prévus par la décentralisation, afin d'assurer la protection de l'usager, l'État, et notamment le ministère de l'Équipement particulièrement qualifié en ce domaine, devra veiller à la sécurité, au respect des normes, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.

La prévention des risques et la gestion des crises : l'actualité montre régulièrement la fragilité de la société à l'égard des risques naturels et industriels. La sécurité civile est donc une préoccupation constante de l'État. Avec ceux du ministère de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Écologie, les services du ministère de l'Équipement, en fonction des compétences qui leur seront attribuées, devront renforcer leur rôle majeur tant au niveau de la prévention, de la surveillance que de l'intervention en cas de crise.

La sécurité dans les transports et bâtiments : la lutte contre l'insécurité routière est une priorité nationale et le ministère est au cœur de cet enjeu. De même, les événements récents rappellent que la sécurité dans les transports maritimes, fluviaux, aériens, urbains et ferroviaires ainsi qu'en matière de construction publique, constitue une mission prioritaire de l'État. L'expertise du ministère tant en matière de transport que de bâtiment, d'habitat et d'urbanisme doit lui permettre de renforcer la qualité de ses interventions et de son appui.

L'aménagement et le développement durable : avec les collectivités locales, et en s'appuyant sur une forte collaboration notamment avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable, les compétences techniques du ministère et sa connaissance des territoires devraient lui permettre de contribuer à mieux répondre aux attentes fortes de la société dans ce domaine. En particulier, il devra veiller à mieux intégrer les objectifs de préservation de l'environnement et du cadre de vie lors de la construction de nouveaux équipements (infrastructures, bâtiments) et à l'occasion de la planification territoriale. L'optimisation des équipements existants et de la gestion des ressources essentielles (eau, énergie), ainsi que l'intermodalité devront être développées. Le ministère doit également participer au développement harmonieux des territoires, en engageant notamment des politiques de rééquilibrage et de desserte pour tous les types d'infrastructures, dont les réseaux numériques.

#### b) Les missions ou activités qui devront être réorientées

L'exploitation des routes nationales: l'État doit assurer la libre circulation dans un contexte européen et la continuité du réseau au travers d'une exploitation moderne par itinéraire. L'amélioration du niveau de service rendu aux usagers sur le réseau national structurant conduit à privilégier le développement d'une professionnalisation et d'un renforcement des activités d'exploitation ainsi que d'une meilleure gestion du trafic et information des usagers en temps réel.

L'ingénierie publique (compte propre et politiques prioritaires): cette mission du ministère doit constituer pour l'État une capacité importante de portage de ses politiques publiques prioritaires, de façon cohérente sur l'ensemble du territoire national et en partenariat avec les décideurs publics locaux. Elle doit également lui permettre de mieux répondre à ses propres besoins, et à ce titre la coopération interministérielle doit être renforcée, et les prestations du ministère pour les autres services de l'État, développées (constructions publiques, gestion du patrimoine...).

La politique de la ville et la rénovation urbaine : les services du ministère peuvent être des acteurs clés dans la réussite de cette politique prioritaire de l'État. Le niveau d'intervention, le partenariat et les actions conduites dans ce domaine doivent à ce titre être améliorées.

La police de l'eau : cette compétence est actuellement éclatée entre plusieurs services de l'État, dont ceux du ministère. Dans un souci d'efficacité, de lisibilité et de cohérence d'action, il est nécessaire de renforcer les synergies, voire de regrouper les compétences en désignant un service en charge de cette mission : le ministère prendra la part qui lui revient dans cette démarche.

#### c) Les missions ou activités qui devront être progressivement abandonnées

En matière de conseil technique de proximité: cette mission de service public, instrument de solidarité nationale avec les collectivités les plus démunies, garant de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, s'inscrit depuis peu dans un cadre juridique rénové (assistance technique fournie par l'État au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire: Atesat). Les besoins exprimés dans ce domaine sont élevés mais l'appui des services doit être conçu pour permettre aux communes et à leurs groupements de créer à terme les conditions de leur autonomie.

En matière d'ingénierie publique pour compte de tiers (hors politiques prioritaires de l'État): les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération et de maîtrise d'œuvre qualifiante, qui sont des prestations à forte valeur ajoutée et qui répondent aux attentes des collectivités, doivent être privilégiées au détriment des missions de maîtrise d'œuvre pouvant être réalisées par des prestataires privés dans un contexte concurrentiel.

En matière d'instruction des actes d'urbanisme : il est prévu, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, de mettre fin à la mise à disposition gratuite des services pour les communes ou groupements de communes de plus de 10 000 habitants. Au-delà de cette perspective, au titre de la solidarité, il convient de repositionner l'action des services afin d'être en mesure de mieux répondre aux attentes des petites communes qui en ont le plus besoin. Le développement de l'autonomie des collectivités dans ce domaine doit faire l'objet d'un accompagnement des services du ministère.

En matière de contrôle de la distribution des énergies électriques et les missions adjacentes d'inspection du travail : comme suite à la loi sur le service public de l'électricité, par souci d'optimisation et de simplification des modalités d'intervention de l'État, il pourrait être envisagé de supprimer l'intervention des services du ministère dans ce domaine (responsabilisation des communes et unicité d'intervention de l'État, directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, réseau de transport d'électricité).

#### d) Les missions ou activités qui devront être transférées

Plusieurs évolutions importantes sont prévues par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 ou ont été adoptées dans le cadre de la loi sur les risques du 30 juillet 2003 (en ce qui concerne les voies d'eau), en particulier :

- le transfert des routes nationales d'intérêt local (soit environ 15 000 à 20 000 km) ;
- le transfert des services après transfert des compétences (fin de la mise à disposition des parties de service du ministère pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales);
- la possibilité de délégation aux collectivités territoriales, ou à leur groupement, des aides de l'État en faveur de la construction, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, ainsi que des aides en faveur de la rénovation de l'habitat privé et celles destinées à la création des places d'hébergement;
- la possibilité de transfert aux collectivités des voies d'eau à petit gabarit à vocation touristique et de loisirs faisant partie du domaine public de l'État;
- la possibilité de transfert des ports intérieurs, à l'exception des ports d'intérêt national :
- le transfert des aéroports, à l'exception de ceux d'intérêt national ;
- le transfert des ports maritimes, à l'exception des ports autonomes ;
- le transfert des écoles nationales de la marine marchande.

Source: dossier Gpeec du MTETM.

Le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a ensuite élaboré un outil de simulation des évolutions des effectifs du ministère par activité et macro-grade. Cet outil devrait permettre de traduire l'évolution des missions ainsi redéfinies en emplois. Par ailleurs, pour accompagner les changements induits, un chantier appelé « compétences et métiers » lancé au deuxième trimestre de l'année 2004 doit produire ses résultats en 2005 :

- un plan national de formation pour accompagner les changements, faciliter l'adaptation des agents aux nouveaux emplois et accompagner les agents dans leur déroulement de carrière. Il doit en effet identifier les missions et les compétences auxquelles une attention particulière devra être portée dans les trois ans à venir et les réponses à apporter pour acquérir ou améliorer ces compétences ;
- un répertoire ministériel des métiers qui identifiera pour chaque emploi type, les activités principales, les compétences, les ressources et un parcours professionnel type. D'abord centré en priorité sur les métiers émergents ou en évolution qui comportent des enjeux forts en termes de compétences, ce répertoire doit constituer, pour les services d'une part, un outil de référence facilement utilisable pour les conseils de carrière, les recrutements et la formation et, pour les agents d'autre part, un outil d'identification dans le travail et de renforcement du sentiment d'appartenance au ministère.

#### Des plans de gestion prévisionnelle font ressortir les besoins en compétence

#### Le ministère des Affaires étrangères (MAE)

Ce ministère a choisi de faire ressortir dans son plan, en grandes tendances, les conséquences de l'évolution des conditions d'exercice de ses missions sur ses effectifs.

Le MAE a décidé en effet de rationaliser ses moyens (externalisation, recentrage de l'effectif expatrié, prise en compte des gains de productivité liés à l'informatique...), mais aussi de redéployer ses effectifs pour tenir compte notamment de la refonte du réseau consulaire européen et de la mise en place d'un service diplomatique européen.

Sur la base de ces projets de réforme, le MAE a établi un scénario d'évolution à moyen terme de ses effectifs (cf. tableau ci-dessous).

Catégorie LOLF	C1	C2	C3	C4	C5
Descriptif	Titulaires + CDI Administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD et Volontaires internationaux	Militaires	Agents de recrutement de droit local
Effectif 31/12/2003	4 366	3 202	4 346	895	10 613
			23 422		
Projets		Incidence pré	vue des actions sur	les effectifs	
nformatique DGA ( Accord II et SIRH)	$\downarrow$				
Réforme filière communication	$\downarrow$				
Externalisation	$\downarrow$				$\downarrow$
Regroupement des sites	$\downarrow$	$\downarrow$	$\downarrow$		$\downarrow$
Réorganisation des réseaux		$\downarrow$	$\downarrow$		$\downarrow$
Réforme de l'assistance technique			$\downarrow$		
Coopération militaire				$\Leftrightarrow$	
Fransformation de CDD en CDI	$\uparrow$	1	$\downarrow$		
Sécurité des postes			$\Leftrightarrow$	$\Leftrightarrow$	$\Leftrightarrow$
Dégagement des cadres	$\downarrow$	$\downarrow$			
Service diplomatique européen		1	<u> </u>		

Chaque projet est à un stade spécifique, depuis le schéma de réflexion (dégagement des cadres) jusqu'au chiffrage en cours d'un arbitrage interministériel déjà acquis (réforme de l'assistance technique).

#### Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi)

Il a engagé en 2004 une démarche (*cf.* encadré suivant) visant à identifier de façon précise les besoins en compétences à l'horizon 2010.

Cette démarche repose sur l'analyse détaillée de l'évolution de l'exercice des missions et des perspectives démographiques et nécessite un délai assez long. Les premiers résultats de cette démarche devraient aboutir en 2005.

#### Les principales phases de la démarche du Minéfi

Identification des facteurs susceptibles d'impacter l'exercice des missions, le contenu des métiers et les qualifications/compétences requises, leurs conséquences et les structures concernées : ceux ressortant des chantiers de modernisation du ministère comme de façon plus générale de celle de l'État, dans une perspective de moyen/long terme (2010). Ont été ainsi identifiés :

- Les évolutions organisationnelles et la réingénierie des processus :
- évolution de l'organisation des directions ;
- évolution et rationalisation des processus de traitement ;
- décentralisation :
- mouvement de décloisonnement et développement de logiques d'interventions partenariales.
- Les évolutions technologiques :
- changements ou évolutions des systèmes d'information ;
- dématérialisation et l'appropriation de certaines opérations par les usagers ;
- développement de la technicité de certains matériels.
- La rationalisation de la gestion publique et la Lolf :
- nouvelles modalités d'exercice des fonctions support ;
- gestion patrimoniale;
- Lolf : nouveaux outils du contrôle de gestion ;
- Lolf : nouvelles méthodes et procédures ;
- Lolf: évolution de la fonction budgétaire et comptable (ordonnateurs);
- Lolf: mise en place d'un nouveau cadre comptable (comptables).
- Espace européen et mondialisation.
- Environnement, santé, sécurité et sûreté.
- · Les évolutions démographiques :
- adaptation aux mutations du marché du travail ;
- accélération des départs en retraite et le vieillissement des effectifs.
- · Les évolutions socioculturelles.

Évaluation des nouveaux besoins en compétences : à partir de l'analyse fine de l'impact des facteurs d'évolution sur les modes d'exercice des missions, il s'agit de déterminer quels besoins en compétences, génériques ou spécifiques, sont suscités par ces facteurs de changement (par exemple, besoins accrus en expertise ; en spécialisation ou en polyvalence selon les cas), et symétriquement quelles compétences et quels métiers seront moins nécessaires (par exemple, tâches d'exécution minorées par l'automatisation ; fonction d'encadrement impactée à terme par le resserrement des réseaux).

Repérage des familles professionnelles et métiers principalement touchés par les évolutions, afin de dresser une typologie des emplois susceptibles d'évolutions significatives.

Analyse des écarts et définition des politiques RH d'ajustement : l'analyse de l'écart entre les compétences « cibles » attendues et les compétences actuellement détenues permet de définir un plan de Gpeec puisant dans les outils de la politique du personnel (recrutement ; formation ; requalification et restructuration de l'emploi).

**Réalisation d'études « métiers »**: afin de prolonger et d'affiner la démarche ministérielle sur des métiers particuliers, en réinvestissant la méthodologie construite au cours des phases antérieures.

Source : dossier Gpeec 2004 du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

## Des plans de gestion prévisionnelle traduisent l'évolution des missions en emplois budgétaires

Plusieurs ministères – le ministère de la Défense, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Intérieur (secteur police et hors police), le ministère de la Justice, le ministère des Sports – ont présenté des plans de Gpeec développant cette orientation.

#### Plusieurs ministères se sont appuyés sur leur loi de programmation

Les exercices Gpeec du ministère de la Défense et de l'Intérieur (Police nationale) qui ont été reçus reprennent, en les adaptant, ceux qui avaient déjà fait l'objet d'une publication dans le rapport 2003. En effet, compte tenu des objectifs clairement affichés en effectifs et de la stabilité induite par leurs lois de programmation, l'exercice Gpeec renouvelé chaque année n'apporte que les ajustements nécessaires au plan initial.

#### Le ministère de la Défense

La loi de programmation militaire 2003-2008 a pour objectif la consolidation de la professionnalisation et précise les contours du format global des armées de la façon suivante :

Tableau 5 : Effectifs	s militaires des armées 2003-2008 (d	ont comptes de commerce) (1)
	LFI 2003	2008 (2)
Armée de terre	137 474	136 277
Marine	44 267	44 526
Armée de l'air	63 596	64 060
Gendarmerie	97 303	104 408
Autres	13 552	15 809
Total	356 192	365 080

<sup>(1)</sup> Ces chiffres comprennent les effectifs de la gendarmerie (7 000 postes) créés sur la période au titre de la Lopsi. (2) Prévisions.

Le plan Gpeec de la Défense (pour ses personnels militaires) s'inscrit donc dans les perspectives de la loi de programmation et vise à :

- prévoir les besoins qualitatifs et quantitatifs en personnel militaire, à court et à moyen terme, compte tenu de l'évolution des missions et des techniques et de la nécessité de conserver une pyramide des âges et des grades adaptée aux contraintes opérationnelles;
- préparer la satisfaction de ces besoins et mettre en œuvre une politique RH cohérente pour chaque catégorie de personnel, en agissant sur le recrutement, la formation, la mobilité géographique et fonctionnelle.

Compte tenu de la nécessité d'ajuster de façon continue les effectifs aux besoins des armées, les questions d'attractivité et de fidélisation sont des éléments importants de la politique de GRH du ministère de la Défense (cf. encadré ci-dessous).

#### La consolidation de la professionnalisation

« Un fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP) est doté d'un montant de 572,58 M€ sur la période 2003-2008 auxquels s'ajoutent 85,83 M€ pour les réserves. Il regroupe les mesures qui fondent la politique de fidélisation et d'attractivité menée par la Défense pour disposer de militaires professionnels formés, compétents et reconnus.

#### Les mesures de fidélisation

Ces mesures sont orientées vers la valorisation des responsabilités et la reconnaissance d'un niveau de qualification élevé. D'autres mesures complètent ce dispositif et sont centrées sur l'accompagnement de la mobilité au travers d'une meilleure prise en charge des contraintes liées au changement de résidence et l'aide au logement des familles et des célibataires.

L'augmentation de la capacité d'accueil des engagés est ainsi appuyée sur un programme de constructions de logements, notamment en région parisienne, étalé sur toute la durée de la loi de programmation militaire. La dotation annuelle consacrée à cette mesure s'élève à 7,93 M€.

#### Les mesures d'attractivité

Le régime des primes d'engagement a aussi été modifié, afin de permettre l'attribution d'une prime d'attractivité modulable à des militaires non officiers servant sous contrat au sein de certaines spécialités ou dans certains emplois.

Ce dispositif sera complété par de nouvelles actions de communication. »

Extrait du dossier Gpeec 2004 du ministère de la Défense.

Cette politique RH pour les personnels militaires est bien entendu étroitement liée à celle concernant le personnel civil qui a pour principaux axes :

 la réduction du nombre de corps de fonctionnaires civils (actuellement 58). La démarche de réduction du nombre de corps fait l'objet d'un programme prévisionnel sur deux années (2004-2006). L'objectif est de ne conserver que trois ou quatre corps par filière d'emploi pour aboutir, à terme, à vingt-sept corps pour l'ensemble du ministère ;

– la déconcentration : un projet visant à regrouper à l'échelon régional, au sein d'une structure unique, les services des armées actuellement chargés d'assurer la gestion des personnels civils est actuellement à l'étude. L'objectif recherché est de rationaliser et de simplifier les structures et les circuits de gestion, tout en déconcentrant à l'échelon régional des compétences qui, dans le dispositif actuel, relèvent des attributions de l'administration centrale.

#### Le ministère de l'Intérieur - secteur Police nationale

L'orientation des missions de la Police nationale est également déclinée sous forme de programmes d'actions quinquennaux. C'est ainsi que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 2002-1094 du 29 août 2002 (Lopsi) définit pour les cinq ans à venir (de 2003 à 2007) les actions à mener en accordant aux services de police les moyens humains, matériels et juridiques d'accomplir ses missions.

Dans ce cadre (*cf.* rapport 2003 de l'OEP), la Gpeec de la Police nationale est notamment caractérisée par la déflation des effectifs des personnels du corps des commissaires, des officiers de police, et par une augmentation concomitante des effectifs des gradés et gardiens et des personnels administratifs, techniques et scientifiques ; les effectifs budgétaires des personnels du corps de conception et de direction et des hauts fonctionnaires devraient donc passer de 2 128 au 1er janvier 2003 à 1 732 au 1er janvier 2012 et ceux du corps de commandement de 14 933 à 9 000. Inversement, les effectifs budgétaires des personnels du corps d'encadrement et d'application progresseront de 99 541 au 1er janvier 2003 à 108 220 au 1er janvier 2012 et ceux des personnels administratifs, techniques, scientifiques et d'expertise de 15 809 à 17 930.

En conséquence, la politique RH de la Police nationale repose sur deux axes principaux :

- le processus de réforme et de restructuration des corps et carrières ;
- le recrutement (cf. encadré ci-dessous).

#### Le défi du recrutement

« Les besoins en recrutement vont donc être considérables, puisque les départs à la retraite resteront très importants pour les prochaines années et particulièrement pour les personnels des corps actifs.

En outre, le niveau de ces recrutements va singulièrement être relevé puisque les lieutenants de police seront recrutés à bac + 3 dès 2005 et les gardiens de la paix avec le bac en 2006 (à l'exception d'un concours spécifique réservé aux adjoints de sécurité).

Or, le nombre de candidatures aux différents concours proposés est en baisse constante depuis 1998, induisant un taux de sélection également en baisse.

Dans la mesure où la Gendarmerie nationale, administration « concurrente » dont les missions sont sensiblement identiques, est confrontée aux mêmes difficultés, le recrutement va constituer un véritable défi pour la Police nationale dans les années à venir.

Pour le relever, plusieurs voies sont explorées :

- donner les moyens aux délégations régionales au recrutement et à la formation (DRRF) de poursuivre et d'accroître les actions de communication : réalisation d'opérations de communication, de films publicitaires, etc. ;
- sensibiliser les services actifs en les informant des concours à venir afin qu'ils constituent un premier interlocuteur pour les candidats potentiels;
- constituer un réseau d'information entre les acteurs du recrutement : direction de l'administration de la police nationale (DAPN), direction de la formation de la police nationale (DFPN) et DRRF;
- diversifier l'origine universitaire des candidats par la création d'options scientifiques et techniques ;
- développer les filières de prérecrutement en maintenant le vivier constitué par les adjoints de sécurité et faciliter les promotions internes;
- analyser les sondages et enquêtes réalisés afin de mieux étudier les facteurs qui pourraient conduire un jeune à se présenter aux concours de la Police nationale;
- lancer une campagne de communication institutionnelle pluriannuelle d'envergure nationale pour conforter et rénover l'image de la Police nationale ».

Extrait du dossier Gpeec 2004 de la Police nationale.

#### Le ministère de la Justice

Pour la Justice, la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 détermine largement son exercice de Gpeec, dont l'enjeu majeur est aussi la question du recrutement (cf. encadré ci-dessous) :

#### Les orientations de la politique RH au ministère de la Justice

« La mise en œuvre du plan Gpeec du ministère de la Justice fait partie des principales mesures retenues dans la stratégie ministérielle de réforme et constitue, en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, un outil important d'accompagnement de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 qui prévoit la création de 10 100 emplois entre 2003 et 2007.

En effet, l'enjeu majeur du ministère de la Justice dans les prochaines années consiste à se donner les moyens de réussir ses politiques de recrutement pour, d'une part, remplacer les départs à la retraite et anticiper les évolutions, d'autre part pourvoir rapidement les emplois nécessaires à la mise en œuvre des orientations contenues dans la loi.

C'est pourquoi le plan Gpeec 2004 poursuit la mise en œuvre des orientations qui ont été définies en 2003 :

- amélioration du suivi des emplois et des effectifs ;
- augmentation et optimisation des capacités de recrutement et de formation ;
- développement des compétences et accompagnement du suivi des carrières ;
- renforcement de l'organisation et des capacités de gestion des services ;
- mise en place d'un système d'information des ressources humaines ;
- renforcement de l'action sociale.

Afin d'accompagner les réformes juridiques et l'évolution des missions inscrites dans la loi, le ministère s'attache à améliorer la gestion et l'organisation de ses ressources humaines à partir des axes suivants :

- poursuite des réorganisations des services afin de renforcer les capacités de pilotage des différentes directions en matière de gestion des ressources humaines;
- conduite au niveau ministériel d'une réflexion partagée sur l'évolution des métiers et des carrières qui s'appuie sur la création d'un Observatoire des carrières de la Justice;
- mise en place d'une politique de fusion des corps afin de favoriser les mobilités internes et externes ;
- modernisation de la gestion des ressources humaines qui se traduit par une accélération du mouvement de déconcentration des procédures de gestion;
- développement de projets managériaux, et responsabilisation accrue de l'encadrement ;
- poursuite des revalorisations statutaires et indemnitaires afin de rendre les métiers de la justice plus attractifs et de valoriser les compétences;
- acquisition de nouveaux outils de gestion et de pilotage, qui se traduira par la création d'un infocentre RH en 2005 et d'un SIRH complet et intégré en 2007. »

Extrait du dossier Gpeec 2004 du ministère de la Justice.

#### Le ministère de l'Éducation nationale

L'Éducation nationale, confrontée au même défi du recrutement (renouvellement de 150 000 enseignants entre 2007 et 2011), prend aussi appui sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 pour définir sa politique RH.

Dans cette perspective, ce ministère a notamment prévu un ensemble de mesures visant à :

- diversifier les recrutements en offrant une voie d'accès (par les troisièmes concours) aux personnes ayant acquis une expérience professionnelle dans le secteur privé;
- rénover la formation initiale et continue des enseignants qui relèvera désormais de l'université.

Les ministères des Sports et de l'Intérieur (secteur hors police) ont traduit les orientations de leur SMR en évolution de leurs emplois budgétaires

#### Le ministère des Sports

Le ministère des Sports, comme ceux de la Défense ou encore de la Police nationale, reprend en l'adaptant son scénario d'évolution de ses emplois et de ses besoins en recrutement présenté en 2003 dans le rapport de l'OEP. Ce scénario s'appuie sur une réflexion approfondie des missions du ministère et sur une orientation clairement affichée pour les recentrer sur celles

jugées essentielles. Globalement, dans un contexte d'élargissement du périmètre du ministère à la vie associative, cela conduit à une stabilisation des emplois pour la période 2005-2007, après une phase de décroissance des effectifs observée jusqu'en 2005.

#### Les orientations du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

- « Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, le ministère a souhaité inscrire son action réformatrice autour de trois lignes de force :
- le recentrage des actions sur les missions essentielles qui découlent de l'élargissement de son périmètre à la vie associative et sur les grands enjeux de l'avenir dans le domaine du sport ou de la jeunesse (préparation des Jeux olympiques, lutte contre le dopage, volontariat associatif et engagement éducatif...);
- le renforcement de l'efficacité administrative du ministère en s'attachant à mettre en place un appareil administratif plus performant et plus adapté aux principaux enjeux;
- la valorisation des savoirs et des compétences des personnels, en tirant parti en particulier de l'importante réforme de l'architecture des corps spécifique du ministère intervenue en 2004.

#### L'évaluation des besoins en emplois établie par le ministère tient compte de ces données.

Compte tenu de ces éléments, le ministère prévoit pour la période 2005-2007 :

- globalement, une stabilisation des emplois, après une phase de décroissance des effectifs observée jusqu'en 2005;
- la valorisation des compétences des personnels techniques et pédagogiques et d'inspection, en poursuivant à la fois le mouvement de requalification (emplois de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs) et en mobilisant mieux les compétences du (nouveau) corps de l'inspection;
- le réexamen des conditions de déploiement de la démarche d'externalisation ».

Extrait du dossier Gpeec 2004 du ministère des Sports.

#### Le ministère de l'Intérieur – secteur hors Police nationale

Pour les emplois des préfectures, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (MIAT – secteur hors police) a structuré de façon très complète un plan Gpeec en utilisant comme instrument la directive nationale d'orientation <sup>1</sup>.

L'objectif du MIAT – secteur hors police – est de « fixer un horizon de dix ans pour éclairer les actions à réaliser dans les trois prochaines années. » La DNO du MIAT – secteur hors police – a été élaborée selon une démarche pragmatique et progressive après douze mois d'échanges et de concertations avec les directions d'administration centrale, les représentants du personnel et les autres ministères concernés.

Le scénario Gpeec de la DNO du MIAT – secteur hors police – est donc aujourd'hui abouti. Il résulte à la fois de perspectives démographiques et de l'évolution des missions (*cf.* tableau de synthèse ci-après).

Au total, l'Intérieur considère que le redéploiement des effectifs résultant de l'évolution des missions devrait permettre de dégager un millier d'emplois de moins que l'effectif actuel (soit 3,5 % du total).

En conséquence, la conjonction des mouvements naturels suscitant des besoins de remplacement et de la diminution relative des effectifs entraînera le maintien d'une capacité de recrutement à hauteur de 700 à 900 postes par an, toutes catégories confondues, au profit surtout d'emplois de catégories A et B, dont la part relative s'accroîtra.

<sup>1.</sup> Les directives nationales d'orientation instituées par la circulaire du 8 janvier 2001 du Premier ministre visent à la fois à rendre plus cohérent le pilotage des politiques publiques par les administrations centrales et à affirmer la responsabilité des services déconcentrés dans la mise en œuvre des politiques.

#### Impacts en effectifs

PERSPECTIVES AU 15 FÉVRIER 2005

Security et défénenc civiles		CAT.C Solde 30 120 120 120 120 120 120 120 120 120 12	95 -450 -160 -140 -140 -120 0 -330 -20 -5 -5 -5 -5 -5 -25 -26	en % 3,4% 14,7% 16,5% 16,5% 16,5% 16,5% 16,5% 16,5% 16,5% 176,8% 176,8% 176,8% 176,9% 11,7	CAT.A CAT.B CAT.C Solde  + +
Securis de order poble:    101   771   100   271   +   +   +   +   +   +   +   +   20		- 425 460 70 200 - 5	-460 -160 -140 -140 -130 -330 -20 -60 -61 -61 -720 -25 -26 -26	-6,3% -6,5% -25,1% -24,3% -16,9% -17,7% -16,9% -17,7% -16,9%	+ +25
Securis de défense coloises  21 1 289 391 841 + + + 25 + + 10 + + 10 + + 10		- 425 - 40 70 70 200 - 5 - 45 5 5 100	-460 -160 -140 -140 -330 -20 -5 -5 -5 -25 -26 -25	-6,3% -6,3% -25,1% -24,3% -17,7% -16,9% -17,7% -16,9% -17,7% -16,9%	+ +25
Securité de la préféture   15 8 301 841 + + + 55 + + - 10 + +   50	+ + + + + + + + + + + + + + + + + + + +	425 80 70 200 5	-450 -160 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -26 -26 -25	-6,3% -25,1% -24,3% -24,3% -16,9% -16,9% -16,9% -11,7% -4,4%	+ +25
Securité de la prefecture   16	+ + + + + + + + + + + + + + + + + + + +	425 80 70 200 5	-450 -160 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -26 -26 -25	-6,3% -25,1% -24,3% -24,3% -16,9% -16,9% -16,9% -11,7% -4,4%	+ +25
Réglementation de la détention des armes			-160 -140 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -5 -5 -40 -25	-25,1% -24,3% -24,3% -10,0% -17,7% -16,9% -11,7% -11,7% -4,4%	+ +25
Autres réglementations en maître de police administrative   114   199   507   820			-160 -140 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -5 -5 -40 -25	-25,1% -24,3% -24,3% -10,0% -17,7% -16,9% -11,7% -11,7% -4,4%	+ +25
Equipment (active by the part of the par			-160 -140 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -5 -5 -40 -25	-25,1% -24,3% -24,3% -10,0% -17,7% -16,9% -11,7% -11,7% -4,4%	+ +25
Hospitalisation d'office   2   5   7   14			-160 -140 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -5 -5 -40 -25	-25,1% -24,3% -24,3% -10,0% -17,7% -16,9% -11,7% -11,7% -4,4%	+ +25
Carte nationale didentité			-160 -140 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -5 -5 -40 -25	-25,1% -24,3% -24,3% -10,0% -17,7% -16,9% -11,7% -11,7% -4,4%	+ +25
Delivarious des passeports   26   36   515   577   + - 0   + - 0   + - 0   + + - 70		- 70 0 - 70 200 5 - 5 - 600 5	-140 -140 0 -330 -20 -20 -5 -5 -5 -25 -25 -25	-24,3% -76,8% -0,0% -17,7% -16,9% -2,3% -2,1% -0,9% -4,4%	+ +25
1966   442   13998   2008			-20 -330 -20 -20 -20 -20 -25 -20 -25	76,8% 0.0% -17,7% -16,9% 2.3% 2.1% -0.9% -11,7% -4,4%	
don't asign		70 200 -5 -5 - 45 5 5 5 5	-20 -330 -20 -60 -5- -5- -5- -25 -40: -25	0,0% -17,7% -16,9% -2,3% -2,3% -0,9% -11,7% -4,4%	200
111   282   1157   1549		70 200 -5 -5 - 45 5 5 5 5	-20 -330 -20 -60 -5- -5- -5- -25 -40: -25	0,0% -17,7% -16,9% -2,3% -2,3% -0,9% -11,7% -4,4%	200
Solid Biogramment   Soli		70 200 -5 -5 - 45 5 5 5 5	-20 -330 -20 -60 -5- -5- -5- -25 -40: -25	0,0% -17,7% -16,9% -2,3% -2,3% -0,9% -11,7% -4,4%	
Don'ts de condume   56   109   1193   1557   +		70 200 -5 -5 - 45 5 5 5 5	-20 -330 -20 -60 -5- -5- -5- -25 -40: -25	0,0% -17,7% -16,9% -2,3% -2,3% -0,9% -11,7% -4,4%	200
Véhicules (cartes grises)		200 -5 - 45 5 5 5	-330 -20 60 (335) -5 -5 -25 (40) -25	-17,7% -16,9% 2,3% -12,11% -0,9% -11,7% -4,4%	200
Elections		-5 -5 -5 -90 -90 -90 -90 -90	-20 60 35: -5 -520 -25 40: -26	-16,9% 2,3% 2,1% -0,9% -11,7% -4,4%	
		- 45 	60 35: -5 -5 -520 -25 -25	2,3% 2,1% -0,9% -11,7% -4,4%	
Associations   Asso		- 45 	60 35: -5 -5 -520 -25 -25	2,3% 2,1% -0,9% -11,7% -4,4%	
Le respect de la égalité et les relations avec les collectivités locales   511   1017   1059   2.696   +	+ +	5 	-520 -25 40 -25	-11,7% -4,4%	
Controlle de légalité   Stat   State	+ +	5 	-520 -25 40 -25	-11,7% -4,4%	
Controle budgetaire  ### 240   546   # - 0   # - 0   # - 0   ### 250   ### 2	+ +	5 :::::::::::::::::::::::::::::::::::	-5 -520 -25 -40 -25	-0,9% -11,7% -4,4%	
Bigs   1955   1993   1908   1908   1909   1907   1909	+ +	- 0 5	-520 -25 -25 -25	-11,7% -4,4%	88
Dotations de l'État	+ +	- 0 5	-25 40 -25	-4,4%	8
La cohérence territoriale des politiques gouvernementales   1 295   1 196   1 977   2 4 462		10	-25 40 -25	-4,4%	i
Dépenses de l'État   60   100   404   554		10	-25 40 -25	-4,4%	
Animation; pilotage (dont Sign)    1917   293   100   466   + +   100   +   +   100   +   +   100	+ +	10	.40 -25		
Ingénier de projet (fonds structurels, contrats de plan)		10			
Politique de la ville				-9,1%	1
Emploi, entreprises	k		-200	-27,8%	
Aménagement du territoire  Affaires scolaires et culturelles  Réglementations du commerce et du tourisme  28 93 76 197			-40	-11,8%	
Affaires scolaires et culturelles  Réglementations du commerce et du tourisme  28 93 76 197 5 10 10  Professions règlementées  26 64 204 294			-70	-17,5%	
Réglementations du commerce et du tourisme     28     93     76     197     -     -     10     -     -     10       Professions réglementées     38     65     170     371     *     5     *     5     *     5       Divers     61     52     161     275     -     -     -     100     0     0       Le respect de l'Environmement / développement durable     215     365     393     394     0     +     15     +     50       Chasse-pâche     5     11     51     67     67     50     10     50     50     10			-70	-15,5%	_
Professions réglementées  26 64 204 294 10 10  Étides let autres (Sigar)  Divers  61 52 161 275 100 0 0 0  Le respect de l'environnement / développement durable  215 366 393 994 0 + + 15 + 5  Chasse-pêche  5 11 51 67  Environnement (réglementation et politiques)  La présence de l'État  227 316 2 366 2 910 + + 10 + - 20 + + - 20  Committée loin:  883 1993 1993 1993 1993 1993 1993 1993 1	3 3		-10 -20	-11,1% -10,2%	_
Etudes et autres (Sgar)  Divers  61 52 161 275 100 0 0 0  Le respect de l'environnement / développement durable  215 386 393 994 0 + + 15 + 50  Chasse-pêche  5 11 51 67  Environnement (réglement ation et politiques)  La présence de l'État  227 316 2366 2910 + + 10 + + - 20 + + - 20  Communication:  883 81393 8293 + + + - 10 + + - 20 + + - 20  Communication:  883 81393 8293 + + + - 10 + + - 20 + + - 20  Communication:  887 838 81393 8293 + + + 10 + + - 20 + + - 20  Communication:  887 838 81393 8293 + + + 10 + + - 20 + + - 20  Communication:  887 838 81393 8293 + + + 10 + + - 20 + + - 20  Communication:  887 838 839 839 829 + +		+	-20	-6,8%	
Divers   61   52   161   275   100   0   0   0		5	20	5.4%	
Chasse-pêche		0	-100		1
Entironhement (réglement atton et politiques)  20 375 342 928	+ +	50	115	11,6%	
La présence de l'Etat     227     316     2 366     2 910     4     10     4     20     4     4     20       Communication:     887     838     81991     2091     34     38     300     34     34     300     34     34     36     3					
Communication:         87         883         139         289         #         #         100         #         #         #         135           Représentation de l'État         140         253         2 227         2 621         -	+ +	50	115	12,4%	
Représentation de l'État         140         253         2 227         2 621	+ +	- 20	-70	-2,4%	4
- dont interventions/affaires politiques 73 99 131 3025510	+ +	+ 15	50	17,3%	4
		10	-30	-9,9%	1
- uonit nieualines et uecurations		10		-12,2%	1
- dont personnel des résidences 2 15 1 245 1 262151515		15		-4,8%	
-dont autres 54 90 667 811 0 0 0	j j			A.	
Le management stratégique de la préfecture 78 20 10 107 + + 15 + + 15 + + 15	+ +	15	60	55,9%	
Contrôle de gestion 78 20 10 107 + + 5 + + 5 + + 5	+ +	5	20	18.6%	
Contrôle de la qualité 0 + 5 + 5 + 5	+	5	20	1	8
Préparation et soin du budget         0         +         5         +         5         +         5           Les fonctions de supports logistiques         7/16         1.137         5.221         7.074         +         +        65         +         -         -70         +         +         -70		5 75	20	4.09/	<b>4</b>
Les fonctions de supports logistiques     716     1 137     5 221     7 074     +     +     -     -65     +     +     -     -70     +     +     -     -70       Immobilier et services techniques     32     63     885     980     +     -     -25     +     +     -     -25     +     +     -     -15	+ +	/5	-280	-4,0% -8,2%	-
Garages t parc automobiles 0 4 570 5735 -5 -5 -5		5	-20	-3,5%	1
Gestion des moyens budgetaires 144 137 369 650 0			0	1	
- dont achats, marchés 44 58 131 233 0			0		
Sestion du personnel 253 435 642 1330 + + 10 + + 10 + + 5	+ +	. 5	30	2,3%	
-dont action sociale 56 162 145 363 0			0	0,0%	
dont femalion 40 61 66 167 + 10 + 10 + 5		<u> </u>	30	18,0%	
Imprimerie et reprographie		5	-30 55	-16,9%	3
		10 5	55 20	6,8% 7,8%	
Documentation juridique/archives         90         50         116         255         +         +         10         -	+ +	10	-40	-6.7%	4
Counter to bread of order  24 30 319 353 10 10 10  25 Standard 7 19 778 805 20 25 30			-105	-13,0%	1
Accueil général 11 43 843 897 - 25 - 25 - 30	+ +	30	-110	-12,3%	1
4 036 5 694 18 319 28 049 + + 130 + + 180 + + 300	+ +	30 30		1,000,000,000	

N.B.: les évolutions des effectifs décrites dans ce tableau reposent sur des calendriers prévisionnels, qui sont donc susceptibles d'être modifiés, notamment pour les réformes intéressant le système d'immatriculation des véhicules et la carte nationale d'identité électronique.

mission dont le nombre d'emplois diminue

mission dont le nombre d'emplois augmente mission dont le nombre d'emplois reste stable

#### Évolution des métiers des préfectures

Les fonctions en décroissance seront, à titre principal, celles qui relèvent de la délivrance des passeports, des cartes nationales d'identité, des cartes grises, du pôle du conducteur (les fonctions amont à la délivrance du permis de conduire), du suivi de certaines politiques interministérielles, des médailles et décorations, des fonctions d'accueil et de régie et de certaines fonctions logistiques.

Les fonctions en forte croissance seront celles qui concernent la sécurité (sécurité intérieure et sécurité civile), les droits des étrangers, le contrôle de la légalité, l'environnement et le développement durable, la communication, le contrôle de la qualité, l'ingénierie budgétaire liée à la Lolf.

Les métiers des cadres et des agents des préfectures sont nombreux et variés. Leurs compétences sont reconnues. Le socle est constitué par les spécialités juridiques et la procédure administrative. D'autres métiers ont vu le jour au cours des dernières années : chargés de communication, documentalistes, « webmestres », contrôleurs de gestion... Les préfectures disposent également de métiers à vocation technique : chargés de maintenance des systèmes d'information, conducteurs, jardiniers, lingères... Elles accueillent également des médecins ou des assistants sociaux.

Des métiers nouveaux vont apparaître, comme ceux du contrôle, tel qu'il sera exercé auprès des collectivités et des concessionnaires automobiles, ou encore ceux de la « qualité ». Des métiers vont se spécialiser davantage comme la documentation, le conseil juridique, l'ingénierie de crise, l'ingénierie territoriale...

Source : dossier Gpeec 2004 du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Une politique de GRH a été alors définie par le MIAT – secteur hors police – pour conduire le changement correspondant aux évolutions souhaitées. Cette politique a été présentée et discutée avec les représentants du personnel : elle consiste à définir une politique de GRH de moyen terme fondée sur le principe du « gagnant/gagnant » en contrepartie d'un engagement pluriannuel de baisse du nombre des emplois.

Elle concerne tout d'abord la dynamique des emplois et des carrières, qui s'appuiera sur un plan de requalification et de repyramidage. Il est envisagé de renforcer les postes de catégories A et B et de susciter une dynamique de requalification au sein de l'ensemble des catégories (A, B, C). Cette orientation se traduit dès la loi de finances 2005 par la transformation de 230 emplois en emplois d'avancement au sein de la filière administrative. Le mouvement devrait concerner, à partir de 2006, plusieurs milliers d'emplois. Le MIAT souhaite aussi poursuivre l'effort de rattrapage entrepris depuis 2002 pour revaloriser et harmoniser les régimes indemnitaires.

Elle concerne ensuite les politiques de recrutement et la formation : adaptation des processus de recrutement (réforme du contenu des concours, professionnalisation des épreuves, diversification des viviers de recrutement par le « 3° concours »...) ; développement des formations liées à la promotion interne ; consolidation de la formation professionnelle continue pour accompagner la mobilité fonctionnelle ou l'adaptation à de nouveaux postes.

Elle concerne enfin le développement des parcours professionnels, encouragé par l'aboutissement des réformes statutaires, favorisant la mobilité et les débouchés, dans le cadre de filières unifiées et modernisées, dans le prolongement de la réforme du statut des directeurs de préfecture : réforme (aboutie depuis avril 2005) de la filière des services techniques du matériel, homogénéisation de la filière professionnelle des systèmes d'information et de communication, fusion des corps administratifs (administration centrale, préfectures, services de police).

En outre, il est prévu que la démarche de Gpeec soit développée, par les préfectures et l'administration centrale, chacune à son niveau, sur la base d'outils communs et d'un appui méthodologique qui sera amplifié. Le scénario d'évolution globale des emplois défini au plan national constituera pour chaque préfecture un cadre de référence, lui permettant de mieux définir sous sa responsabilité, d'année en année, sa stratégie déconcentrée de GRH : définition de sa structure d'emplois, des compétences recherchées, des besoins de recrutement ou de réorientation, etc. C'est en même temps un facteur de cohérence pour le pilotage national de la politique des ressources humaines.

En conclusion, tous les responsables des ministères sont convaincus que la démarche de Gpeec est indispensable pour atteindre les objectifs qui seront désormais clairement définis dans le cadre de la Lolf.

Pour arriver à répondre à cette attente et à mener à bien un exercice Gpeec complet, la question du pilotage est essentielle. Le caractère stratégique de la Gpeec et la réflexion sur les missions qu'elle implique exigent en effet l'implication des responsables des ministères au plus haut niveau. Ces derniers doivent s'appuyer sur les compétences de ceux qui maîtrisent les techniques quantitatives, et sur ceux, bien sûr, qui sont chargés de la GRH. Cette association étroite de plusieurs niveaux de responsabilité et de plusieurs compétences n'est pas sans poser de difficulté pour certains ministères.

Il est vrai que de réels progrès ont déjà été accomplis depuis 2001 : tous les ministères ont désigné un correspondant Gpeec et se sont dotés de ressources leur permettant d'élaborer des exercices Gpeec. Ce correspondant Gpeec doit collecter et assembler des informations émanant bien souvent (à défaut de système d'information performant) d'autres services parfois moins impliqués dans la démarche. Aussi est-il important de souligner que le positionnement de ce correspondant (et des équipes qui lui sont rattachées) dans la hiérarchie du ministère, mais aussi le positionnement de sa direction, sont déterminants dans la capacité du ministère à instruire un exercice Gpeec de qualité.

#### Un indicateur pour suivre la mise en œuvre de la démarche de gestion prévisionnelle

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf), promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. C'est une réforme budgétaire et comptable qui renouvelle le mode d'élaboration du budget en s'appuyant notamment sur le concept de performance.

Dans la nouvelle nomenclature du budget, le programme, défini au niveau ministériel, est l'unité de spécialité budgétaire. Il regroupe les crédits identifiant une politique publique.

Le programme est à la fois le cadre de gestion des autorisations budgétaires et le cadre de présentation des objectifs d'une politique publique et des résultats attendus.

Annexé au projet de loi de finances, le projet annuel de performance (PAP) précise pour chaque programme les actions, les coûts associés aux actions, les objectifs de performance poursuivis, ainsi que les résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis. En fin d'exercice, et annexé à la loi de règlement, un rapport annuel de performances (RAP) exprime les dépenses réelles et les performances réellement obtenues.

Pour préparer la mise en place de la Lolf, des exercices de préfiguration ont été faits. Dans le cadre de la préfiguration du PAP relatif au programme « fonction publique », un des objectifs retenu est la connaissance de l'emploi public. Pour en mesurer les résultats un indicateur a été élaboré. Cet indicateur qui a été présenté en début d'année vient d'être revu pour tenir compte du nouveau cadre budgétaire.

## Objectif nº 1 (du point de vue du citoyen) : connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs

La DGAFP a notamment pour mission d'assurer, en liaison avec l'Observatoire de l'emploi public, la transparence sur l'emploi public.

Indicateur n° 1: transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État

		2001 publié en 2003	2003 publié en 2003	2005 publié en 2006	2006 publié en 2007	2008 publié en 2009
	Unités	Réalisation	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
Connaissance de leurs effectifs par les départements ministériels	Indice	12,3	15	10	12	18

#### Précisions méthodologiques :

Sources des données : Observatoire de l'emploi public (OEP).

Construction de l'indicateur : l'OEP attribue à chacun des départements ministériels une note sur plusieurs sous-indicateurs. Chaque réponse ministérielle est comptée pour : 1 quand la réponse à la circulaire de l'OEP est complète ; 0,5 quand la réponse est partielle ; 0 quand le ministère n'a pas répondu. La note présentée dans l'indicateur est la moyenne pondérée des sous-indicateurs mentionnés ci-dessous.

Les données des années 2001 et 2003 ont été établies à partir de six sous-indicateurs :

- bonne connaissance des effectifs sur emplois budgétaires ;
- bonne connaissance des effectifs sur crédits ;
- bonne connaissance des mises à disposition et personnels affectés ;
- bonne connaissance des personnels détachés ;
- bonne connaissance des effectifs des établissements publics ;
- analyse rétrospective de l'évolution des effectifs au regard des emplois autorisés.

À compter de 2005, en raison de la mise en place de la Lolf, les données sont établies à partir de cinq sousindicateurs :

- bonne connaissance des effectifs rémunérés sur le plafond d'emploi par catégorie statutaire (en ETPT, en moyenne annuelle, en cumul sur l'année);
- bonne connaissance des effectifs rémunérés sur le plafond d'emploi par catégorie statutaire et par grande filière professionnelle en ETPT;
- bonne connaissance des mises à disposition et personnels affectés ;
- bonne connaissance des personnels détachés ;
- bonne connaissance des effectifs des établissements publics.

Unités : dix-huit départements ministériels correspondant à quatorze ministères

# Chapitre 7 La démarche « métier » dans la fonction publique de l'État

La séparation du grade et de l'emploi est l'un des principes de la fonction publique de carrière. Cette séparation permet de concilier la gestion des carrières des agents et le principe de la mutabilité des services publics. L'adaptation des emplois, qui découle de ce principe, peut aller jusqu'à la suppression d'emploi, comme le prévoit le statut général de la fonction publique, sans toutefois mettre en cause la garantie de l'emploi puisqu'une nouvelle affectation doit être proposée au fonctionnaire.

Articuler la carrière des fonctionnaires aux besoins en emplois des services publics nécessite, comme l'a montré la journée d'étude du 26 mars 2003, une gestion dynamique des mobilités et de la formation. À cette fin, l'analyse fonctionnelle – qui doit permettre de mieux cerner le contenu des emplois et l'ensemble des savoirs mis en œuvre – est nécessaire : c'est ce que l'on appelle la démarche « métier ».

# Pourquoi engager une démarche « métier » interministérielle dans la fonction publique de l'État ?

Alors que la conduite d'une démarche « métier » est stratégique pour définir les besoins en compétences de l'État employeur, force est toutefois de constater que la réponse apportée par les répertoires ministériels est insuffisante et manque de cohérence interministérielle.

# Quels sont les enjeux d'une démarche « métier » au sein de la fonction publique de l'État ?

La démarche « métier » doit rendre plus lisibles les emplois de l'État et les besoins en compétences associés. Cette lisibilité doit permettre :

- d'assurer une meilleure transparence à l'égard des citoyens sur ce « que font les agents de l'État » et de mieux valoriser le travail effectué par ces derniers. Elle est donc essentielle pour faire évoluer l'image de la fonction publique ;
- de rendre les besoins en compétences de l'État plus facilement appréhendables par le marché du travail et l'appareil de formation. L'État employeur doit envoyer, dans un contexte de concurrence accrue avec le secteur privé, des indications à l'appareil de formation sur ses besoins pour que les viviers de compétence soient au rendez-vous du recrutement. Mais il doit aussi, en tant que garant de l'intérêt général, veiller à ne pas pénaliser les entreprises. À cet effet, il est nécessaire que l'État calibre bien ses recrutements en nombre mais aussi en qualité en fonction de ses réels besoins ;
- de favoriser une gestion dynamique des ressources humaines (GRH): en ajoutant une dimension qualitative à l'expression des besoins en personnel; en identifiant les emplois qui peuvent être communs à d'autres ou à l'ensemble des ministères pour construire des parcours professionnels plus ouverts et plus riches.

#### Les répertoires ministériels existants sont hétérogènes

Certains ministères ont déjà élaboré des répertoires des métiers ou des emplois types (cf. état des lieux ci-dessous) permettant notamment de déterminer les compétences requises pour l'exercice de leurs missions. Ces répertoires ont été exploités par exemple pour rénover la formation initiale et continue de leur personnel.

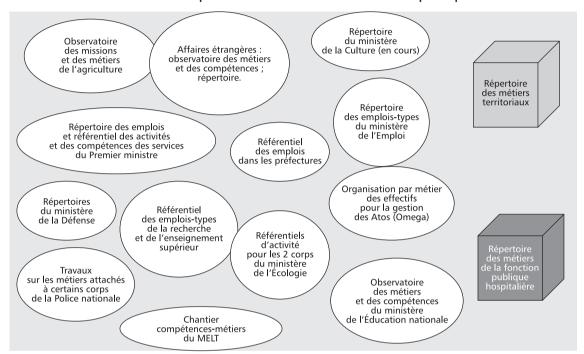


Schéma 1 : État des lieux : les répertoires des métiers de la fonction publique

Ces répertoires peuvent toutefois devenir des obstacles à la mobilité en ajoutant aux corps des spécificités « métiers », d'autant qu'ils n'ont généralement pas utilisé la même définition des concepts d'emploi, d'emploi-type, de métier et de famille professionnelle ou encore de vivier de compétences.

Cette hétérogénéité des concepts, et donc des répertoires, ne permet pas de répondre au niveau de l'État aux enjeux collectifs de transparence de l'emploi public et de gestion des ressources humaines.

#### Un répertoire interministériel des métiers de l'État constitue un élément de cohérence de la démarche « métier » pour la fonction publique de l'État

Un répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) est donc nécessaire pour avoir une vision panoramique, ordonnée et prospective de l'ensemble des emplois de l'État. Sont concernés tous les emplois liés aux missions de l'État. Le périmètre du répertoire vise par conséquent non seulement les emplois occupés par les personnels titulaires, mais aussi ceux tenus par les contractuels, qu'ils soient civils ou militaires. Il couvre un effectif d'environ deux millions et demi de personnes.

Le répertoire interministériel ne se substitue pas aux répertoires ministériels existants mais en est l'élément de cohérence permettant d'avoir une lecture commune des emplois de l'État.

# Articulation des répertoires ministériels et interministériel dans le cadre d'une politique de GRH

Il est nécessaire de souligner que le répertoire interministériel des métiers ne prend tout son sens qu'en complément des répertoires ministériels qui constituent les fondations de l'ensemble.

Ainsi, même si répertoires ministériels et répertoire interministériel doivent être articulés de façon cohérente, chacun d'eux poursuit un objectif qui lui est propre et qui impacte directement sa construction :

- Le répertoire ministériel des métiers : le répertoire des métiers des ministères est un outil de dialogue entre la DRH ministérielle et les services d'emploi (déconcentrés ou non). Il est l'outil de base des plans Gpeec ministériels ; il est utilisé pour la gestion de la mobilité inter services et permet d'adapter le contenu des concours et des formations.
- Le répertoire interministériel des métiers : le répertoire interministériel des métiers est un outil de gestion de la mobilité interministérielle (des parcours de carrière et des redéploiements) ainsi qu'un outil stratégique de réflexion sur l'emploi public, sur les politiques interministérielles de GRH ou sur de possibles mutualisations (au niveau national ou régional) du recrutement et de la formation. C'est enfin un outil prospectif et de communication permettant de mieux informer l'appareil de formation et l'ensemble des citoyens sur les besoins en compétences de la fonction publique d'État dans son ensemble, pour les années à venir.

Chaque direction ou service d'emploi décline à partir de ces deux outils, les fiches de postes nécessaires à la gestion individualisée de ses personnels (notamment pour mener les entretiens de carrière) et à l'élaboration de son plan Gpeec local.

# Quels enseignements tirer des démarches « métier » déjà engagées ?

Trop souvent, les répertoires des métiers sont évalués sans avoir été analysés. Or, seule l'analyse permet de comprendre comment ont été construits les répertoires et quels objectifs prioritaires sont poursuivis.

# L'objectif principal poursuivi par une démarche « métier » détermine le choix de la méthodologie

L'expérience montre que différentes méthodologies peuvent être mises en œuvre et que c'est l'objectif principal poursuivi par une démarche « métier » qui détermine le choix d'une méthodologie.

En effet, « toutes les démarches entreprises ont généralement les mêmes trois finalités (information sur l'emploi et les métiers ; gestion des emplois et des compétences ; formation des individus et des collectifs de travail). Elles utilisent un éventail de méthodes (groupes-métiers, entretiens, observations en situation de travail...) dont les outils (répertoire, carte des emplois, référentiels, profils de compétences...) varient en fonction des finalités et des contextes. » (Guide méthodologique du CNFPT sur les référentiels d'emploi – activités – compétences, juin 2001).

Ainsi, un *objectif statutaire* se traduira-t-il par une méthode privilégiant la description détaillée des tâches d'un corps particulier. Par exemple, le référentiel des métiers des commissaires de police (1995), qui avait pour objectif de préparer les statuts des nouveaux corps définis dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, a utilisé une démarche par entretiens. L'observation directe des commissaires de police a fait ressortir à un niveau infra corps les cinq emplois types suivants :

- commissaire de sûreté générale ;
- commissaire d'investigations et de procédures ;
- commissaire d'information et de renseignement ;
- commissaire directeur de service ;
- commissaire en soutien.

L'objectif d'une *GRH plus dynamique* et opérationnelle au sein d'un secteur d'activité implique une démarche « métier » partagée couvrant l'ensemble du champ concerné et

permettant de définir, par exemple, des passerelles entre les métiers. Outil au service de tous les professionnels, visant à compléter l'approche statutaire de la gestion des ressources humaines par une approche centrée sur les emplois et les compétences, le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière a vocation à s'intégrer dans les pratiques de GRH de toutes les unités de gestion et de leurs personnels. À cette fin, son élaboration a été très participative : 300 réunions et plus de 66 000 agents consultés. Quatre étapes ont été identifiées (cf. présentation détaillée de la démarche retenue dans la partie Gpeec hospitalière) : construction de l'arborescence, identification et classement des métiers à l'intérieur de cette arborescence, description des métiers (activités, compétences, passerelles avec d'autres métiers, facteurs d'évolution...), contrôle qualité tout à la fois juridique, de contenu et d'opérationnalité, et enfin communication et diffusion. La démarche retenue a cherché à concilier une démarche descendante (définition de l'arborescence et description des métiers avec la participation des membres de l'Observatoire des emplois et des métiers de la FPH) et une démarche ascendante (contrôle qualité de contenu et d'opérationnalité avec le concours de 80 établissements).

Si l'objectif principal est en revanche *d'améliorer le lien emploi formation*, l'approche se centrera sur l'impact des évolutions socio-économiques sur l'activité des agents et leurs besoins en formation. C'est l'orientation qu'a notamment retenue le CNFPT, établissement public chargé de la formation et de la professionnalisation de l'ensemble des personnels des collectivités locales, pour l'actualisation du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (*cf.* présentation du répertoire dans la partie sur la Gpeec dans la fonction publique territoriale).

# Quelles sont les composantes d'une méthodologie relative à une démarche « métier » ?

Choisir une méthodologie relative à une démarche « métier », c'est décider de la façon dont le projet sera conduit (démarche ascendante ou descendante), des concepts qui seront utilisés et du nombre de niveaux de l'arborescence.

# Peut-on concilier la démarche ascendante (bottom up) et la démarche descendante (top down) ?

La démarche ascendante permet à partir de la description des tâches et, par regroupements successifs, de construire un répertoire des métiers qui reflète assez fidèlement la réalité vécue par les agents. La démarche descendante permet de décliner les emplois à partir des finalités.

Comme le relève Gilles Jeannot <sup>1</sup>, « la première démarche légitime une approche professionnelle de l'action administrative qui reconnaît une certaine autonomie aux professionnels dans la définition des métiers [...] ; la seconde légitime les agents plus par les tâches qui leur sont confiées que par leur savoir-faire et leur appartenance éventuelle à un collectif de métier. Elle semble plus correspondre à la fonction publique d'État ».

La démarche descendante est d'ailleurs celle qui a été mise en œuvre par le ministère de l'Intérieur pour son référentiel des emplois de préfecture avec une arborescence mission/sous-mission/emploi (ex. : mission : relation avec les collectivités territoriales et leurs établissements, sous-mission : contrôle de légalité, conseil aux collectivités territoriales et à leurs établissements, emploi : chargé des contrôles des actes en urbanisme).

Une démarche descendante doit néanmoins être enrichie d'informations décrivant les situations réelles de travail.

<sup>1.</sup> Étude sur la terminologie des métiers de la fonction publique effectuée pour le Comité de la recherche et de la prospective de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

## Comment doit-on choisir et définir les concepts d'une démarche « métier » ?

La plupart du temps, le choix des concepts est fait en analysant les autres répertoires des métiers et en s'appuyant sur les travaux des organismes comme l'ANPE, l'Afpa, l'Onisep, le Céreq. Dès lors, les répertoires choisissent les concepts dans une palette assez restreinte de termes. Dans ce vocabulaire réduit, plusieurs choix de termes sont possibles.

#### Le premier concerne les concepts de métier et d'emploi

La notion de métier est ambiguë. Elle est à la fois très commune et porteuse de sens très différents. Il peut s'agir aujourd'hui de l'activité principale de l'entreprise (« recentrage sur le cœur de métier »), mais aussi, dans la continuité d'une tradition ancienne, du métier incarné par un individu ayant un ensemble de compétences (exemple type du compagnon).

Cette notion peut aussi – dans une démarche de modernisation de la GRH – constituer l'espace de mobilité. Mais cette notion conserve alors, en droite ligne avec le compagnonnage, un lien avec l'identité professionnelle. Ce lien est rappelé par la SNCF lorsqu'elle définit le métier ainsi : « le regroupement de situations de travail présentant suffisamment de proximité pour être étudiées et traitées de manière globale (activités proches, compétences de même nature) et ayant du sens du point de vue de l'identité professionnelle ». Or, dans la fonction publique d'État, c'est le corps – parce qu'il est le cadre élémentaire de gestion des ressources humaines – qui constitue très souvent un élément fort de l'identité professionnelle <sup>1</sup>. Cette relation métier/identité professionnelle peut se traduire par une segmentation des corps en métiers, empêchant encore plus toute mobilité.

Aussi est-il plus opérationnel de partir de concepts plus neutres. C'est la raison pour laquelle le concept d'emploi-type, proposé dès 1975 par le Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) est fréquemment utilisé.

C'est le concept retenu par exemple par le référentiel des emplois civils du ministère de la Défense (MORGANE). Il est défini comme « un ensemble d'emplois dont les finalités contribuent à l'obtention d'un même résultat et dont les niveaux de responsabilité correspondent à une des catégories professionnelles de la fonction publique ». Ce lien entre la définition de l'emploi et les finalités attendues est très intéressant. Il permet en effet de faire ressortir les emplois qui sont nécessaires aux missions dévolues à une organisation administrative.

# L'autre réflexion sur les concepts concerne ceux qui visent à nommer les niveaux supérieurs de regroupement

Encore une fois, les définitions de ces concepts ne sont guère stabilisées. Il apparaît néanmoins que la famille professionnelle est le regroupement de métiers ou d'emplois ayant une technicité et une culture socioprofessionnelle commune, alors que le domaine fonctionnel décrit les métiers ou les emplois qui concourent à la même finalité.

Ainsi, dans une logique ascendante, le terme de famille professionnelle est-il approprié, alors que la logique descendante appellerait plutôt le terme de domaine fonctionnel.

#### Combien de niveaux doit-on choisir pour l'arborescence du répertoire ?

L'arborescence du répertoire est essentielle pour faire les liens entre les briques de base (postes de travail, emplois, emplois types...). Le choix de cette arborescence se fait en précisant notamment le nombre de niveaux du répertoire.

À cette fin, il faut s'interroger sur le rôle que joue un niveau d'un répertoire. Tous les niveaux assurent une fonction de regroupement qui permet le passage d'un niveau à un autre plus agrégé. Plus l'organisation est complexe, plus il est nécessaire alors de créer des niveaux.

Mais au-delà de cette fonction de regroupement, chaque niveau peut jouer aussi un rôle spécifique, comme le montre l'exemple de la SNCF (cf. encadré ci-après).

<sup>1.</sup> Rapport annuel de l'OEP, juin 2001.

Il n'y a donc pas un nombre de niveaux *a priori* pertinent mais un nombre justifié par les caractéristiques de l'organisation et les objectifs poursuivis.

#### L'approche de la SNCF

L'approche de la SNCF s'appuie sur trois niveaux d'analyse : le métier, l'emploi repère et l'emploi tenu.

#### A - Le métier

**Définition**: regroupement de situations de travail présentant suffisamment de proximité pour être étudiées et traitées de manière globale (activités proches, compétences de même nature) et ayant du sens du point de vue de l'identité professionnelle. Le métier, représentatif de l'identité professionnelle, ne doit évoluer par nature que très lentement.

La maille « métier » est nécessaire pour la gestion des flux collectifs et pour la communication sur les métiers au niveau de l'entreprise. Elle participe à une meilleure connaissance des métiers de l'entreprise par les agents eux-mêmes. Cette connaissance est indispensable si l'on souhaite développer l'émergence de projet professionnel chez les agents. Il faut être en mesure d'apporter à chacun une information qualitative sur les métiers de l'entreprise afin qu'il puisse être acteur de son orientation professionnelle. Le descriptif métier est formalisé par l'Observatoire des métiers à partir des différents emplois repères qui le constituent. Aujourd'hui, nous avons recensé environ 160 métiers dans l'entreprise. La maille « métier », matérialisée par la nomenclature des métiers et les différents descriptifs de ces métiers, est gérée au niveau national par la direction des RH en relation avec les directions fonctionnelles et d'activité.

#### B - L'emploi repère

**Définition**: l'emploi repère désigne un ensemble d'emplois tenus ou de situations de travail, donnant lieu à des activités comparables et qui requièrent, en conséquence, un ensemble de compétences identiques ou très voisines. C'est le dénominateur commun d'un ensemble de situations de travail.

L'emploi repère est découpé plus finement que le métier et donne des informations plus précises. Il regroupe plusieurs emplois tenus ou postes ou situations de travail qui ont la même finalité. Le concept d'emploi repère fonde et permet une approche collective de la gestion de l'emploi et des ressources humaines. Au-delà des actions de la gestion individuelle du personnel, ce niveau d'analyse permet à l'entreprise de mener une réflexion sur ses besoins et ses ressources en effectifs et en compétences tant à court terme que prospective. Un emploi réel sur le terrain peut être proche d'un emploi repère, mais en général il est souvent la composition de plusieurs emplois repères (ou de parties d'emplois repères) appartenant à un ou plusieurs métiers. On parlera d'emploi composite pour désigner les emplois construits à partir de plusieurs emplois repères.

L'emploi repère permet le développement d'une dimension individuelle et qualitative dans la gestion des ressources humaines. C'est lui qui sert de référence pour l'élaboration des grands axes de formation, pour la définition des parcours professionnels et l'identification des passerelles entre les métiers... il facilite également l'adéquation ressource/emploi. Il sert de plus à alimenter les réflexions sur l'organisation du travail, la qualité, la sécurité du personnel, la sécurité des circulations... Les emplois repères sont définis par les directions d'activité et de domaine. Aujourd'hui, nous dénombrons plus de 750 emplois repères.

#### C - L'emploi tenu

**Définition : l'emploi tenu** est un ensemble d'activités concrètes pour former l'unité de base de l'organisation du travail à un moment donné, dans un environnement déterminé. C'est l'emploi réellement exercé par l'agent sur le terrain. Il est en général la composition de tout ou partie de plusieurs emplois repères.

Il ne peut pas en général être déduit directement du « métier » et ce d'autant moins que les organisations sont évolutives et innovantes dans l'agencement des activités.

Il permet la gestion individuelle à court terme. C'est la comparaison de son contenu avec les compétences de l'agent qui permet la définition des besoins de formation, l'appréciation, la classification, l'organisation du travail...

La description de l'emploi réel ne peut se faire évidemment qu'au niveau de l'établissement et par surcroît de l'unité de travail. C'est à partir de ce descriptif que le responsable hiérarchique pourra analyser les compétences de son collaborateur au regard des activités qui lui sont confiées et qu'ils pourront définir ensemble des axes de progrès et construire un plan de professionnalisation personnalisée. C'est l'outil indispensable au responsable hiérarchique pour se poser la question de l'évolution de l'organisation de son équipe, engager une réflexion sur les compétences individuelles et la compétence collective et pour objectiver ses critères d'appréciation.

De plus, les descriptifs d'emplois tenus pourront permettre au coordinateur formation de l'établissement, en relation avec la hiérarchie, d'affiner son plan de formation et de travailler avec les formateurs des unités de formation sur la mise en place de formations spécifiques. Ces informations permettront à ces derniers, en relation avec les correspondants métiers de la ligne métier, d'adapter des cahiers des charges nationaux au besoin local, ou bien de construire une prestation formation répondant à une problématique spécifique.

Source : SNCF, Marie Dominique Bidault.

# L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)

Tirant les enseignements des expériences « métier » ainsi analysées, il a été décidé de choisir des concepts et une méthode adaptés à la construction du répertoire interministériel des métiers de l'État.

# Deux concepts sont définis : le domaine fonctionnel et l'emploi-référence

Il est apparu important d'utiliser des concepts dépourvus de toute ambiguïté qui permettent un travail collectif et interministériel. C'est la raison pour laquelle les termes d'emploi-référence et de domaine fonctionnel ont été choisis. Il faut néanmoins considérer que le mot métier – parce qu'il a un sens commun –, est beaucoup plus évocateur que le mot emploi-référence. Le terme métier est donc utilisé pour nommer le répertoire et communiquer sur l'outil.

La notion d'emploi-référence est volontairement nouvelle et distincte de celles utilisées jusqu'à présent par les ministères. Les emplois-référence correspondent à des descriptions qui permettent de mettre en évidence les principales caractéristiques d'emplois partageant des finalités proches et susceptibles d'être exercés dans différents ministères.

#### Emploi-référence

L'emploi-référence décrit de façon synthétique les emplois de l'État. C'est l'unité de base du répertoire interministériel. C'est un regroupement d'emplois-types suffisamment proches pour pouvoir être exercés par les mêmes personnes, moyennant adaptation ou formation. Dans le répertoire, ils sont classés selon les fonctions de l'État (les domaines fonctionnels).

Un domaine fonctionnel forme, quant à lui, un ensemble d'emplois-référence qui concourent à la même fonction ; l'ensemble des fonctions contribuant à la réalisation des missions <sup>1</sup> de l'État.

La nomenclature de domaines fonctionnels utilisée pour le projet distingue trois groupes : les fonctions stratégiques (groupe I), les fonctions opérationnelles (groupe II), les fonctions d'appui (groupe III). Au total, et au stade initial du projet, vingt-trois domaines fonctionnels ont été identifiés (cf. tableau ci-après) :

<sup>1.</sup> La Lolf identifie les politiques publiques par missions et programmes.

Та	bleau 1 : Les vingt-trois domaines fonctionnels			
	Fonctions stratégiques (I)			
1-	Élaboration des politiques publiques			
2-	Pilotage des politiques publiques			
3-	Études et évaluation			
	Fonctions opérationnelles (II)			
4-	Diplomatie			
5-	Sécurité			
6-	Justice			
7-	Contrôle			
8-	Éducation/formation tout au long de la vie			
9-	Recherche			
10-	Soutien au développement			
11-	Santé			
12-	Insertion sociale			
13-	Services aux usagers			
14-	Territoire et développement durable			
15-	Culture/patrimoine			
16-	Défense			
17-	Finances publiques			
	Fonctions d'appui (III)			
18-	Gestion budgétaire et financière			
19-	Logistique administrative et technique			
20-	Affaires juridiques			
21-	Ressources humaines			
22-	Systèmes et réseaux d'informations			
23-	Communication			

Les domaines fonctionnels représentent le niveau supérieur de l'arborescence retenue pour constituer le répertoire interministériel. Les emplois-référence forment quant à eux la brique de base de ce répertoire et le niveau d'articulation avec les emplois types des répertoires ministériels (cf. schéma ci-dessous).

Domaines fonctionnels

Pilotage des politiques publiques

Études et évaluation des politiques

Chargé de prospective

Chargé Gpeec

Gestionnaire RH

Accroche ministérielle : Emplois-types

Schéma 2 : L'articulation entre le RIME et les répertoires ministériels

#### Les emplois-référence sont décrits par domaine fonctionnel

L'objectif opérationnel du projet RIME est de répertorier les emplois-référence en utilisant une approche descendante par domaines fonctionnels. L'essentiel des travaux qui seront conduits en 2005 se fera en effet dans le cadre de groupes *ad hoc* constitués par domaine fonctionnel <sup>1</sup>. Ces groupes de travail seront le lieu d'échange entre les représentants des ministères et les organisations syndicales et auront pour objectif de dégager les emplois-référence <sup>2</sup>.

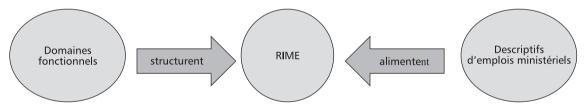
Cette approche descendante a été choisie pour les raisons suivantes :

- elle vise à décrire les emplois en tenant compte des besoins de l'État, et pas seulement par rapport aux savoir-faire et aux connaissances déjà mis en œuvre ;
- elle permet de dégager, dès l'amont de la réflexion, les points communs entre les différentes activités assurées au sein des ministères, et de préfigurer de nouveaux espaces de mobilité pour les agents de l'État;
- elle offre un cadre harmonisé et simplifié d'analyse, ce que ne permettrait pas en raison de leur trop grand nombre et de leur extrême diversité une étude systématique des emplois ministériels ;
- elle révèle plus facilement des fonctions émergentes qui tendent à se professionnaliser ou à se spécialiser (fonction d'accueil des usagers par exemple) en raison de l'évolution des services publics.

Pour nourrir la réflexion des groupes de travail, il ne peut être question de lancer un travail d'analyse à partir d'entretiens visant à décrire de façon exhaustive l'ensemble des situations de travail : le champ est bien trop large. Aussi faut-il exploiter les informations déjà collectées pour les répertoires ministériels existants.

En conséquence, la définition des emplois-référence résultera d'une démarche itérative. Elle est structurée par la détermination des domaines fonctionnels mais elle s'enrichit d'informations tirées des différents emplois types et descriptifs d'emplois ministériels.

Schéma 3 : La démarche itérative d'élaboration du RIME



#### L'élaboration du RIME se fera au sein de groupes de travail

Le projet RIME se déroule selon les trois étapes suivantes :

#### Étape 1 – Mise en place du projet

- concertation sur le projet (ministères et organisations syndicales) ;
- constitution des groupes de travail (présidents, participants) ;
- élaboration des outils méthodologiques.

#### Étape 2 – Le cycle des réunions des groupes de travail

- cadrage préalable avec les présidents (ajustement de la méthode, calendrier des réunions, présentation des outils de travail des groupes...);
- travaux des groupes : le cycle des réunions, l'élaboration des emplois-référence.

<sup>1.</sup> À chaque domaine correspond un groupe de travail. Toutefois, afin de garantir une meilleure cohérence dans l'identification et la description des emplois-référence, certains groupes – par exception – concerneront plusieurs domaines.

<sup>2.</sup> Un guide méthodologique permettra d'assurer la cohérence des travaux des groupes.

#### Étape 3 - Synthèse, présentation et déploiement

- élaboration du répertoire RIME à partir des fiches emplois-référence des groupes ;
- présentation ;
- communication déploiement.

#### Conclusion

Dans son intervention, lors du colloque du 29 novembre 2004 sur le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière, Vincent Merle rappelait que « la préoccupation de répertorier les métiers n'a pas pour objectif de rigidifier des filières, mais de faire apparaître de nouveaux espaces de mobilité et de progression professionnelle. Elle ne vise pas tant à définir de manière étroite "qui fait quoi", mais de permettre à chacun de mieux repérer les exigences de son métier et les ressources accessibles pour développer ses compétences. En somme, un répertoire des métiers doit permettre de rendre lisibles des parcours professionnels plutôt que d'enfermer les agents dans une qualification étroite qui rigidifie les organisations et nuit à la qualité de service ».

Ces propos peuvent servir de « feuille de route » aux groupes de travail qui auront à identifier et à décrire les emplois-référence. La qualité du répertoire se mesurera en effet à la capacité de tous les participants au projet de repérer les points de convergence des emplois au-delà de la diversité des ministères et des situations de travail.

# Chapitre 8 Les systèmes d'information des trois fonctions publiques

Assurer la transparence sur l'emploi public et mettre en œuvre une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines suppose de disposer d'un socle de connaissances solides.

C'est la raison pour laquelle l'Observatoire de l'emploi public s'est interrogé, dès sa création, sur le contenu des systèmes d'information portant sur les ressources humaines, et plus largement sur la cohérence des sources statistiques des trois fonctions publiques.

Dans le rapport de 2002, un état précis des SIRH des ministères avait été fourni. L'exercice mené dès 2001, consistant à expliquer pour l'État le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés, avait révélé les insuffisances et/ou le manque de langage commun des systèmes actuels. Il a fallu attendre en effet la publication du rapport 2003 pour pouvoir présenter des tableaux de synthèse pour l'ensemble des ministères permettant de quantifier les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés (importance des surnombres et vacances d'emplois, impact du temps partiel ou encore des effectifs payés sur crédits et non sur emplois, notamment). Le cloisonnement des systèmes d'information constituait en fait un obstacle majeur pour réaliser l'exercice. Comme le rapport de 2002 le précisait : « l'exercice visant à expliquer pour l'État le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés n'a pas pu, pour ce premier exercice sur l'année 2000, être complètement finalisé ; certaines des données nécessaires (concernant notamment les personnels sur crédits, ou encore les personnels des établissements publics rattachés) ne sont actuellement pas disponibles, des systèmes de remontée d'information particuliers devant être mis en place dans nombre de ministères ».

Cette difficulté n'est pas encore levée ; c'est ce qui explique pour partie l'importance des délais pris par certains ministères pour répondre aux commandes de l'Observatoire de l'emploi public.

Les réorganisations opérées au sein des ministères avec, notamment, la création de secrétariats généraux, ou encore la mise en place de structures dédiées à la synthèse sur l'emploi public et au développement des démarches de gestion prévisionnelle ont constitué une étape importante dans l'amélioration de la remontée des informations et le développement des démarches de gestion prévisionnelle. Ce n'est toutefois qu'avec le déploiement de SIRH performants et interopérables que les ministères seront en mesure d'établir rapidement un décompte précis de leurs effectifs et de leur évolution. Ils pourront ainsi s'orienter dans une démarche active de GRH.

C'est pour répondre à cette exigence qu'un groupe de travail interministériel confié à Nicole Hernandez, directrice de projet, a été mis en place à l'initiative de l'Observatoire de l'emploi public en octobre 2002. Ce groupe de travail était chargé d'assurer la coordination des initiatives prises dans le domaine des SIRH. L'importance stratégique que revêt aujourd'hui ce projet a conduit le Gouvernement à en faire un des projets phares du plan d'action de l'administration électronique (mesure Adèle 86).

Les insuffisances des systèmes d'information sur les ressources humaines des ministères nuisent bien évidemment à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle dynamique, indispensable aujourd'hui dans le contexte de la mise en œuvre de la Lolf. Elles sont aussi source de complexité dans la production de synthèses sur l'emploi public.

Les informations actuellement disponibles proviennent à la fois de fichiers administratifs (fichiers de paye notamment) et d'enquêtes particulières. C'est le cas pour la fonction publique de l'État, c'est aussi le cas pour les deux autres fonctions publiques (territoriale et hospitalière).

Pour la fonction publique de l'État, par exemple, le système d'information repose sur l'exploitation des fichiers de paye de l'État établi par l'Insee et d'une quinzaine d'enquêtes particulières <sup>1</sup> menées par la DGAFP auprès des directions du personnel des ministères. Ces enquêtes permettent d'enrichir les informations du fichier de paye, de compléter ainsi l'information sur l'emploi public et de mesurer les politiques interministérielles de gestion des ressources humaines. Les SIRH permettraient de simplifier ce dispositif.

Les travaux réalisés dans le cadre du groupe de travail de l'Observatoire de l'emploi public sur la fonction publique territoriale, ou encore au sein de la formation spécialisée n° 1 du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ont montré la complexité du dispositif sur la fonction publique territoriale : les collectivités devant répondre, dans ce cas, à des enquêtes multiples et non coordonnées. Émanant de différentes instances (DGCL – par l'intermédiaire des préfectures –, CNFPT, CDG, Insee...), ces enquêtes retiennent pour dénombrer les agents des concepts variables. Une telle situation constitue dès lors un frein majeur pour récupérer des informations détaillées sur l'ensemble du champ concerné. Comme on l'avait noté dans le rapport de 2003, « un dispositif de collecte de données resserré autour de quelques enquêtes aux concepts harmonisés et aux objectifs clairement définis permettrait probablement d'améliorer les taux de réponse ». C'est sur cette base que la réflexion s'est engagée cette année sous l'égide du CSFPT, et notamment de sa formation spécialisée n° 1 ², avec la collaboration de l'Observatoire de l'emploi public.

L'orientation retenue consiste à faire de la DADS-U <sup>3</sup> (déclaration annuelle de données sociales – unifiée) la « colonne vertébrale » du système d'information : tant pour la fonction publique territoriale que pour les deux autres fonctions publiques. Les données issues des SIRH-État ou encore d'enquêtes complémentaires (bilans sociaux pour la FPT ou la FPH) viendraient compléter celles déjà fournies par l'ensemble des employeurs aux régimes de sécurité sociale.

#### Le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines : un axe de travail stratégique

Dans le rapport de décembre 2003, un premier point sur l'état d'avancement du projet avait été établi. L'objectif du groupe de travail mis en place en octobre 2002 était triple :

- aider les ministères dans leur projet de refonte ou d'évolution de leur système d'information sur les ressources humaines (SIRH);
- harmoniser les systèmes et permettre une consolidation nationale ;
- faire collectivement des économies de temps et d'argent.

Comme le précise Philippe Janvier, chef de projet SIRH aux Affaires étrangères : [avant la mise en place du projet interministériel SIRH] « *l'administration repayait souvent* [des prestataires de services] *pour le développement de systèmes supplémentaires et identiques dans différents ministères* » (*Service public* n° 109, décembre 2004).

<sup>1.</sup> Enquête de l'Observatoire de l'emploi public pour expliquer le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés, ou encore enquêtes du bureau des statistiques, des études et de l'évaluation pour recenser les bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, connaître le nombre et les caractéristiques des personnels recrutés par voie de concours, établir le bilan de l'effort de formation, évaluer la situation respective des femmes et des hommes dans les organismes consultatifs de l'État, etc.

<sup>2.</sup> Rapport de la formation spécialisée nº 1 « Pour une observation paritaire de l'emploi territorial », 16 juillet 2004.

<sup>3.</sup> Données administratives individuelles renseignées tous les ans avant le 31 janvier de chaque année par l'ensemble des employeurs pour toutes les personnes qu'ils ont employées l'année précédente.

#### En 2003, trois groupes de travail s'étaient réunis

Le groupe « méthode », présidé par le ministère de la Défense, qui a mis au point et publié un quide de conduite de projet.

Le groupe « nomenclatures », présidé par les ministères des Finances et de l'Éducation nationale, qui a défini les données que doit contenir un SIRH (celles relatives aux agents - situation personnelle, situation professionnelle –, et celles relatives aux structures et aux postes de travail) et les nomenclatures ou tables de valeurs associées (pour la donnée « statut de l'agent », par exemple, les valeurs prises peuvent être : titulaire, stagiaire, non-titulaire sur emploi permanent, non-titulaire occasionnel ou saisonnier...).

Le groupe « fonctions », présidé par la directrice du projet SIRH interministériel, qui a établi l'ensemble des fonctions que doit assurer un SIRH (gestion du dossier individuel de l'agent, gestion des organisations des moyens et des postes, gestion des activités et des compétences, gestion de proximité...).

#### Qu'est ce qu'un SIRH?

Un système d'information des ressources humaines (SIRH), c'est l'ensemble des informations relatives aux ressources humaines et des processus qui permettent de les gérer.

Le SIRH s'appuie sur un système informatique (matériels et logiciels) qui peut être développé « sur mesure » ou sur la base d'une solution « prêt-à-porter » qui nécessite plus ou moins de retouches (progiciel). Son développement peut être pris en charge en interne ou sous-traité. La combinaison de ces deux types de choix donne une grande variété de solutions possibles.

#### Modules éventuellement Noyau de base Domaine décisionnel extérieurs 2 Gestion collective, et interfacés plus spécifique Gestion Gestion des référentiels Pilotage du dossier individuel et aide a la décision Organisation, Dialogue moyens et compétences Action Base(s) opérationnelle de données de proximité Formation Processus administratifs et financiers Première affectation et mobilité Concours Pensions

#### Modèle d'architecture fonctionnelle d'un SIRH

Ce schéma représente l'architecture fonctionnelle type du SIRH :

- une ou plusieurs bases de données qui permettent de stocker l'information ;
- des « modules » correspondant aux grands domaines fonctionnels (voir détail ci-après) qui fournissent les fonctions ou services nécessaires à l'automatisation de la gestion et de l'aide à la décision.
- Certains modules (rectangles ombrés [1]) correspondent à des fonctionnalités basiques et très classiques, bien présentes dans les progiciels du marché : gestion des référentiels, gestion du dossier individuel, organisation, moyens et compétences, gestion opérationnelle de proximité. Ils constituent le noyau de base d'un futur produit mutualisé.
- · Les processus administratifs et financiers (rectangles blancs [2]) sont souvent liés à l'organisation de l'entité et constituent un domaine fonctionnel qui peut présenter des différences importantes d'une entité à l'autre.

Lorsqu'ils s'organisent selon des « campagnes » périodiques, le traitement automatisé de ces processus peut s'appuyer sur une base de données temporaire constituée à partir d'une sélection d'individus de la base principale. En fin de processus, la base principale est enrichie des nouvelles données concernant les individus traités.

 Les autres modules (rectangles gris clairs [4]) correspondent à des domaines fonctionnels qui peuvent être intégrés ou pris en charge par des systèmes périphériques qui disposent de leur propre base de données.
 Cette dernière est alimentée d'informations issues du noyau et une fonction « d'interface » permet de réinjecter de nouvelles informations dans la base centrale.

#### Organisation et fonctionnement cible du SIRH Décideur Manager Gestionnaire Agent Autre acteur Gestion opérationnelle Dialogue **SIRH** de proximité Organisation. Action moyens et compétences sociale Formation Gestion des référentiel Piløtage et aide Concours Pensions Première Gestion affectation du dossie individuel Processus et mobilité et financiers

À travers ce schéma, plus technique, apparaît le fonctionnement cible du SIRH :

Serveur d'accès

Portail acteurs
Couche applicative

- le « serveur d'accès » est chargé de l'authentification des personnes qui souhaitent accéder à un service du SIRH ;

Couche données

Référentiels

- le « portail » permet au système informatique de distribuer à chaque type d'acteur les services et les données pour lesquels il possède les autorisations ; ses aspect et contenu peuvent s'adapter au profil de l'utilisateur et/ou être personnalisés par l'utilisateur lui-même ;
- les « modules », cités précédemment, font partie de la « couche applicative » et fournissent à l'utilisateur les services et données demandés;
- la « couche données » symbolise les bases de données qui permettent de stocker l'information ;
- les référentiels, qui font partie des données, sont au cœur du système : ils sont porteurs d'une grande partie de son « intelligence ».

Pour atteindre cette cible, le noyau SIRH commun comprendra toutes les « briques » de base à partir desquelles chaque ministère va pouvoir bâtir le cœur de son propre SIRH :

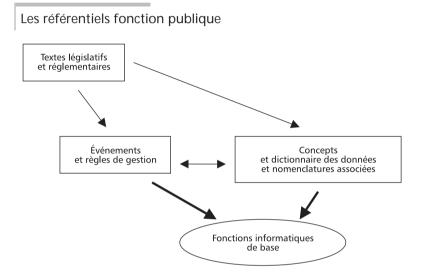
- les fonctions qui vont permettre de gérer les référentiels statutaires (nomenclatures, règles de gestion, visas, modèles d'actes), les référentiels Lolf (programmes, actions, sous actions), les référentiels métiers (emplois types, compétences, activités)...;
- les fonctions permettant de gérer l'organisation des structures et les moyens de leur fonctionnement (plafonds d'emplois, masse salariale, postes et compétences);
- les fonctions de gestion et de contrôle de toutes les données du dossier des agents ;
- les fonctions nécessaires à la gestion opérationnelle de proximité (présences, congés, activités) ;
- un ensemble de fonctions génériques ou transverses dont l'assemblage va permettre à chaque ministère d'automatiser les processus de gestion comme il le souhaite ;
- les interfaces communes (échanges TG, DGAFP, Accord...);
- les fonctions communes du domaine décisionnel.

# En 2004, le travail interministériel s'est poursuivi dans trois directions

#### Finalisation des référentiels communs à la fonction publique d'État

Un groupe de travail « données », présidé par les ministères de la Défense et des Affaires étrangères, a prolongé le travail entrepris par le groupe « nomenclatures ». Ce groupe a été chargé de modéliser toutes les données préalablement identifiées par le groupe « nomenclatures ». Il devait préciser à la fois les contrôles de cohérence à effectuer et décrire les règles de gestion qui s'y appliquent, ainsi que les effets en chaîne des décisions prises (impact d'une promotion par exemple sur la situation statutaire, la paye... d'un agent).

Au terme de ce travail, l'ensemble des référentiels fonction publique a été défini.



Les référentiels fonction publique s'appuient sur l'ensemble des textes législatifs et réglementaires concernant les personnels.

- Ces référentiels comprennent : les concepts « fonction publique », ainsi que la liste des données et nomenclatures associées que doivent contenir les SIRH ministériels (les données concernant la situation personnelle de l'agent, sa situation administrative et sa situation financière ; les données concernant les organisations et les postes de travail).
- Ils décrivent aussi l'ensemble des événements et des règles de gestion ayant un impact sur la situation personnelle, administrative ou financière de l'agent, ainsi que ceux ayant un impact sur l'organisation administrative et la consommation des moyens (consommation du plafond d'emplois ministériel ou encore de la masse de crédits de rémunérations).

À partir de ces référentiels peuvent être définies les spécifications fonctionnelles et techniques communes aux SIRH de la fonction publique de l'État. Celles-ci permettront de gérer automatiquement le dossier de l'agent, de mettre à jour les organisations administratives et de calculer en temps réel les consommations d'emplois et de crédits de rémunération.

Ces référentiels concernent à la fois les personnels et les organisations/postes de travail.

À partir de la position statutaire de l'agent (activité, détachement, disponibilité, etc.), de sa situation administrative (lieu d'affectation – à l'extérieur du ministère ou en son sein sur le poste et/ou le programme X -; administration établissant la paye – l'administration d'accueil ou l'administration d'origine pour les agents affectés à l'extérieur de leur ministère –  $^1$ ), et de sa situation de

<sup>1.</sup> Exemples : affecté dans le ministère ; affecté hors du ministère et « payé » directement par le ministère d'accueil sur ses crédits de rémunération – cas des personnels administratifs du ministère de l'Éducation nationale affectés au ministère des Sports – ; affecté hors du ministère et « payé » via une convention de gestion par le ministère d'origine tout en ayant sa rémunération imputée sur le plafond d'emplois et la masse des crédits de son ministère d'accueil – cas des personnels de l'Équipement affectés au ministère de l'Écologie – ; etc.

gestion (présent ou en congé – maladie, maternité, etc. –), il est possible d'établir un suivi en temps réel de la consommation du plafond d'emplois ministériel et de la masse des crédits de rémunération allouée à chaque programme.

#### Mise en place d'un groupe de travail « noyau commun »

Un groupe de travail « noyau commun », présidé par la directrice du projet SIRH interministériel, a été mis en place pour établir, à partir des référentiels communs, les spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH ministériels (cf. schéma ci-dessus). Ce groupe a permis de définir les « briques de base » à partir desquelles chaque ministère pourra construire son propre système. Le principe directeur de la construction de ce « noyau commun » est de conduire les éditeurs à « progicialiser » des fonctions qui ne font pas aujourd'hui partie de leur standard (exemple : gestion de barèmes, gestion des moyens, préparation de la paye, etc.), de façon à limiter les développements spécifiques onéreux auxquels les ministères déjà engagés avec un éditeur ont été obligés de recourir.

En outre, dans le but de limiter les coûts des licences des nouveaux projets, l'Adaé a lancé un appel d'offres pour mutualiser l'achat d'une version de ce noyau, les éditeurs déjà choisis par d'autres ministères (autres que celui retenu dans le cadre de l'appel d'offres de l'Adaé) devant parallèlement être conduits à rendre leur version « secteur public » conforme aux spécifications du noyau.

Le but de cette mutualisation est de gagner en efficacité économique tout en gardant le juste équilibre entre ce qui relève du cadre interministériel et ce qui relève du cadre strictement ministériel.

« Certes, le projet SIRH se traduira dans un premier temps par des surcoûts pour les ministères qui, ayant déjà déployé leur système, devront converger. Mais, à plus long terme, des économies seront générées, notamment sur la maintenance. Aussi complexe que soit l'exercice, les gains globaux attendus sur les coûts initiaux sont estimés supérieurs à 30 % pour les SIRH bâtis directement à partir du noyau acquis en commun et supérieurs à 15 % pour ceux bâtis en conformité avec le noyau. Globalement, c'est une quarantaine de millions d'euros qui devraient être économisés » (Nicole Hernandez, Service public n° 109, décembre 2004).

#### Lancement d'une étude préalable pour la mise en place d'un infocentre trois fonctions publiques

Enfin, un chantier complémentaire, participant à cette démarche de mutualisation interministérielle, a donné lieu en 2004 à une étude préalable d'expression des besoins. Ce chantier, qui vise à mettre en place un infocentre-RH à la DGAFP, devrait aussi accompagner les ministères dans la conception de leur propre infocentre.

#### Qu'est ce qu'un infocentre-RH?

Un infocentre est un système décisionnel constitué :

- de référentiels communs (concepts, données et nomenclatures associées) ;
- d'un entrepôt de données validées et conformes aux référentiels communs, alimenté régulièrement à partir des données contenues dans les SIRH ou plus largement à partir de diverses sources statistiques (DADS-U par exemple, ou encore « bilans sociaux » de la FPT et de la FPH);
- d'outils d'analyse et de simulation permettant d'établir des tableaux de bord et d'estimer, par exemple, les départs prévisibles à la retraite ou encore d'évaluer l'impact financier du repyramidage d'un corps, d'une modification des règles de promotion...

Ce dernier chantier est essentiel pour l'Observatoire de l'emploi public. L'objectif de l'infocentre-RH est triple : outil pour le pilotage interministériel mais aussi ministériel, cet infocentre – par les données qu'il comprendra – permettra de réaliser des études comparatives sur les trois fonctions publiques.

L'infocentre-RH devrait en effet être alimenté à terme par deux sources de données :

- des données conformes aux référentiels « communs » définis dans le groupe interministériel, tirées des SIRH des ministères ou de leur propre infocentre-RH;
- des données issues d'autres sources tirées par exemple des DADS-U des trois fonctions publiques ou encore des bilans sociaux des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Intégrant des outils conviviaux de simulation, mis à la disposition des ministères, il facilitera le développement des démarches de gestion prévisionnelle, des emplois, des effectifs et des compétences.

# Mi-2005, où en est le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines ?

Le chantier « référentiels » (définition des concepts, des données et nomenclatures associées) que doit reprendre l'ensemble des SIRH ministériels est aujourd'hui achevé. Les référentiels « fonction publique » sont consultables sur vit@min sur l'espace public du projet A86 SIRH, à l'adresse : http://vitamin2.adae.gouv.fr.

Le chantier « noyau commun » (définition du noyau commun SIRH, achat en commun et convergence des systèmes actuels) est dans sa phase de développement (cf. encadré).

L'étude préalable à la mise en place d'un infocentre-RH à la DGAFP a été finalisée et, sur la base des conclusions émises, un appel d'offres, sous la forme d'un dialogue compétitif, a été lancé ; l'objectif étant un infocentre opérationnel début 2007.

#### Calendrier du chantier noyau SIRH commun:

- appel à candidatures pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le développement du noyau : avril 2004 ;
- lancement d'un appel d'offres, sous la forme d'un dialogue compétitif, pour le développement du noyau : avril 2004 ;
- finalisation du cahier des charges du noyau (comprenant les référentiels communs) : février 2005 ;
- développement du noyau : deuxième semestre 2005 ;
- lancement des appels d'offres des ministères : fin du premier semestre 2005 ;
- développement des SIRH des ministères : à partir du deuxième semestre 2005.

#### Positionnement des ministères

- 1 Les ministères ou administrations qui participent à l'achat en commun du noyau : Affaires étrangères, Justice et Armée de terre.
- 2 Les ministères qui ont obtenu une dérogation pour poursuivre leur projet : ils se sont engagés à fournir les spécifications du noyau commun à leur éditeur afin de construire un « noyau alternatif » pour lequel sera lancée une procédure de labellisation. C'est le cas, notamment, de l'Équipement, de la Défense (pour la gestion de ses personnels civils) ou encore de la DGCP. La gendarmerie, qui avait obtenu une dérogation, a choisi l'éditeur qui va construire la version mutualisée du noyau.
- 3 Les ministères qui ont un projet en cours avec un autre éditeur que celui choisi en commun : ils devront obtenir de leur prestataire de faire évoluer son produit en prenant en compte les spécifications du noyau.

Les Finances, l'Intérieur, les Sports, le Travail et la Santé ainsi que les services du Premier ministre sont dans ce dernier cas.

Comme le précise dans *Service public* (numéro 109, décembre 2004), Nicole Hernandez, directrice du projet SIRH interministériel, la mutualisation est le credo du projet SIRH interministériel piloté par la DGAFP et l'Adaé.

Tous les ministères participent d'ailleurs à cette mutualisation, qu'ils soient ou non partie prenante de l'achat du noyau SIRH commun.

Mettre en commun les expériences, établir les référentiels fonction publique qui s'imposeront à terme à tous les ministères, définir et acheter en commun un noyau de base SIRH, mettre en place

à la DGAFP un infocentre, outil d'aide au pilotage ministériel et interministériel, ont été les actions de mutualisation entreprises en 2003, 2004 et 2005.

D'autres restent à engager : création d'un pôle de compétences interministériel SIRH chargé d'assurer la veille fonctionnelle, la maintenance informatique et les relations avec les éditeurs de progiciels ; ou encore, mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer un guide « conduite du changement ».

Une autre action vient enfin d'être lancée par l'Adaé ; elle consiste à mettre en place une plateforme technique d'exploitation pouvant héberger les SIRH des ministères qui en feront la demande.

# L'amélioration du système d'information sur les trois fonctions publiques ; une orientation prioritaire pour améliorer la connaissance

Les travaux réalisés au cours des trois premières années d'activité de l'Observatoire de l'emploi public ont permis de clarifier les concepts d'emploi public et d'assurer la cohérence entre différentes sources statistiques.

# Deux questions ont été principalement traitées en 2001-2003 : celle du champ de l'emploi public et celle de son dénombrement

Les études menées par l'Observatoire de l'emploi public au cours des années 2001-2003 ont permis de préciser :

- le champ de l'emploi public. Grâce au tableau dit de « synthèse », chacun peut, selon la question traitée (impact sur l'emploi public d'une modification de l'organisation administrative, incidence de l'évolution de l'emploi public sur le niveau des prélèvements obligatoires, etc.), retenir le champ d'analyse le plus pertinent (chapitre 1);
- les méthodes de dénombrement. L'analyse des différentes sources statistiques a permis de mettre en évidence les concepts d'emploi public généralement retenus. Deux notions ont généralement cours : la notion d'emploi principal/emploi secondaire, utilisée par l'Insee, et sur laquelle s'appuie l'OEP, et celle d'emploi permanent/emploi non permanent retenue par la DGCL, le CNFPT ou le CDG (chapitre 1).

Or, retenir l'une ou l'autre des notions a bien évidemment un impact sur le nombre de personnes comptabilisées : un secrétaire de mairie qui partage son activité entre deux ou trois collectivités ne sera compté qu'une seule fois par l'Insee, alors qu'il figurera au tableau des emplois, et dans le rapport au CTP de chacune des collectivités qui l'emploie. À l'inverse, une personne occupant un emploi occasionnel à temps plein sera comptabilisée par l'Insee alors qu'elle ne figurera pas au tableau des emplois de la collectivité et ne sera pas prise en compte dans les publications de la fonction publique territoriale, qui retiennent comme champ d'analyse les seuls titulaires et nontitulaires sur emplois permanents.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre des agents de la fonction publique territoriale varie selon le champ et les modalités de dénombrement retenus. Il s'élève à 1,66 million dans un « sens large » (*Insee Première*, n° 964, septembre 2003, « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2001 ») et à 1,21 million sur le champ « bilans sociaux » pour les seuls titulaires et non-titulaires sur emplois permanents.

# Les systèmes d'information des trois fonctions publiques

#### Les données sur la fonction publique territoriale : analyse de l'impact des différences de champ et de dénombrement

Source : Insee

Champ bilans sociaux	Titulaires et non-titulaires emplois principaux	Titulaires et non-titulaires emplois secondaires	Total
Total Collectivités territoriales	1 162 215	51 673	1 213 888
Total EPA	308 593	17 664	326 257
Total FPT	1 470 808	69 337	1 540 145

Champ bilans sociaux : communes, départements, régions et leurs EPA hors Paris et ses EPA, Préfecture de police de Paris, pompiers de Paris et de Marseille hors Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Insee enquête « Colter » 31/12/2001.

Champ Observatoire de l'emploi public	Titulaires et non-titulaires emplois principaux	Titulaires et non-titulaires emplois secondaires	Total
Total Collectivités territoriales	1 224 126	51 742	1 275 868
Total EPA	326 880	17 765	344 645
Total FPT	1 551 006	69 507	1 620 513

Champ OEP : communes, départements, régions et leurs EPA y compris Paris et ses EPA, Préfecture de police de Paris, pompiers de Paris et de Marseille y compris Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Insee enquête « Colter » 31/12/2001.



La majorité des données publiées par l'OEP excluent les emplois secondaires

Champ large (Insee)	Titulaires et non-titulaires emplois principaux	Titulaires et non-titulaires emplois secondaires	Total
Total FPT OEP	1 551 006	69 507	1 620 513
Total hors champ OEP	41 677	3 547	45 224
• ASA, GIP	2 379	3 004	5 383
• Epic dont OPAC	39 298	543	39 841
Total Insee	1 592 683	73 054	1 665 737

Source : Insee enquête « Colter » 31/12/2001.

Source : bilans sociaux

Champ bilans sociaux	Titulaires et non-titulaires emplois permanents	Assistantes maternelles	Emplois aidés	Autres	Total
Total FPT	1 212 986	55 069	149 112	125 875	1 543 042

Champ bilans sociaux : communes, départements, régions et leurs EPA hors Paris et ses EPA, Préfecture de police de Paris, pompiers de Paris et de Marseille hors Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : bilans sociaux 31/12/2001 - DGCL/CNFPT

Pour des raisons de calage les données du champ bilans sociaux publiées par la DGCL/CNFPT diffèrent légèrement de celles de l'Insee sur le même champ.

# Ces travaux ont toutefois montré les insuffisances du dispositif statistique actuel

Si ces travaux permettent aujourd'hui de présenter des analyses riches sur l'emploi public (cf. chapitres 2 et 3), ils ont mis aussi en évidence les limites des sources actuellement disponibles.

Certains domaines sont encore mal couverts. C'est le cas par exemple des secteurs social et médico-social, pour lesquels la définition des champs respectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière est particulièrement complexe (*cf.* chapitre 1).

D'autres souffrent de la multiplicité des enquêtes. C'est notamment le cas de la fonction publique territoriale, qui doit répondre à de nombreuses enquêtes aux concepts différents et aux objectifs particuliers rarement précisés <sup>1</sup>. Les difficultés rencontrées par la DGCL et le CNFPT pour faire remonter les données de l'enquête « bilans sociaux » en sont révélatrices. On pourrait aussi citer l'incompréhension formulée par certains élus qui s'étonnent des écarts constatés entre les différentes sources (enquêtes citées en note de bas de page mais aussi données tirées de l'exploitation de documents administratifs tels la DADS – déclaration annuelle de données sociales – ou le tableau des emplois – document annexé au vote du budget –).

Une coordination et rationalisation du dispositif statistique est dès lors apparue nécessaire afin d'améliorer les remontées d'information.

#### En 2004, une proposition consistant à faire de la déclaration annuelle de données sociales unifiée la « colonne vertébrale » du système d'information a été examinée

En 2004, deux orientations de travail ont dès lors été retenues.

# Les travaux ont tout d'abord cherché à clarifier les concepts utilisés et à harmoniser les nomenclatures associées

Dans le cadre du groupe de travail technique sur la fonction publique territoriale mis en place sous l'égide de l'Observatoire de l'emploi public, trois nomenclatures utilisées dans les différentes enquêtes relatives à l'emploi dans la fonction publique territoriale ont été examinées :

- la nomenclature des emplois territoriaux (NET), qui correspond à la nomenclature statutaire « cadres d'emplois ». Cette nomenclature permet d'établir une photographie statutaire de la fonction publique territoriale, sans toutefois détailler précisément les conditions d'emplois des non-titulaires ; elle sera réactualisée d'ici la fin de l'année 2005 pour tenir compte de la création, (à la suite de la décentralisation), des nouveaux cadres d'emplois ;
- la nomenclature « secteurs d'activité », qui correspond à la nomenclature fonctionnelle généralement retenue pour examiner les organigrammes des collectivités ;
- la nomenclature « métiers », qui permet d'apprécier les compétences professionnelles des agents en fonction.

<sup>1.</sup> Enquête biannuelle de la DGCL et du CNFPT dite « bilans sociaux » (remontée à des fins statistiques des bilans sociaux). Enquête annuelle de l'Insee dite « enquête Colter » à partir de laquelle sont établies les données nationales sur les collectivités territoriales. Enquêtes diverses du CNFPT.

Enquêtes des centres de gestion, réalisées dans le cadre des nouvelles missions qui leur ont été conférées par la loi « Sapin ».

#### Nomenclature « secteurs d'activité », nomenclature « métiers »

Deux nomenclatures qui n'ont pas le même objet :

« L'emploi renvoie à la réalité concrète des postes dans les collectivités. Dans le cadre des postes et des emplois, les agents mènent un certain nombre d'activités qui sont généralement structurées hiérarchiquement et fonctionnellement dans le cadre d'une organisation collective du travail (secteurs d'activités).

Les métiers regroupent [quant à eux] des postes de travail, des emplois qui nécessitent les mêmes technicités de base, la même culture professionnelle (qualification, diplôme, formation initiale...).

Familles professionnelles et secteurs d'activités sont souvent proches ; toutefois, ils ne peuvent se confondre. C'est le cas de la médecine professionnelle : le médecin du travail est classé dans la famille de la santé (diplôme de médecin + spécialisation en santé du travail), alors que le secteur d'affectation est souvent la direction des ressources humaines » (CNFPT).

#### Une première réflexion a été engagée pour simplifier le dispositif en faisant de la DADS-U « la colonne vertébrale » du système d'information sur les trois fonctions publiques

La DADS-U comporte des informations utiles à des acteurs multiples (régimes de sécurité sociale, services fiscaux, Insee). Chaque employeur est tenu de renseigner, pour chacun de ses salariés, une déclaration annuelle comportant la nature de l'emploi et la qualification requise ainsi que la catégorie socioprofessionnelle d'appartenance. Retenir une telle source pour structurer le système d'information sur les trois fonctions publiques présenterait de nombreux avantages :

- retenir cette source administrative va dans le sens de *la simplification administrative* (les enquêtes complémentaires pourraient être recentrées sur d'autres objectifs, d'autres simplement supprimées);
- base de données individuelles pour l'ensemble du champ « salariés du secteur privé et du secteur public », elle permettrait d'établir plus précisément les frontières entre les fonctions publiques territoriale et hospitalière et interdirait tous les doubles comptes dus à la pluriactivité ;
- comprenant des informations relatives à l'agent (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle pour la fonction publique territoriale, le cadre d'emplois –, rémunérations…) et à la collectivité qui l'emploie (raison sociale, numéro d'identité Insee code établissement et entreprise –), son exploitation autorise de nombreuses études croisant selon la question posée les différents critères tels le cadre d'emplois, le lieu d'exercice, le niveau de rémunération. Cette source peut être, notamment, utilisée pour éclairer la réflexion sur des questions aussi diverses que l'emploi public (ses composantes, sa localisation), les rémunérations (leurs dispersions, leurs niveaux relatifs public/privé), ou encore la constitution des droits à retraite… ;
- base de données couvrant l'ensemble du champ salarié, elle autorise des analyses transverses aux trois fonctions publiques, et même plus largement des études comparatives secteur public/secteur privé. Pour la FPE, elle vient notamment compléter les informations contenues dans les SIRH ministériels par l'extension de son champ aux établissements publics administratifs.

L'étude réalisée par l'Insee sur la mobilité des agents de la fonction publique territoriale comparativement à celle des salariés du secteur privé (*cf.* annexe 5 au rapport) montre l'intérêt d'une telle source de données.

Pour faire de la DADS-U « la colonne vertébrale » du dispositif d'information sur les trois fonctions publiques, il faut toutefois que les informations relatives à l'agent (sexe, âge, statut, corps ou cadre d'emploi, métier...) soient robustes. Actuellement, moins de 50 % des communes renseignent la nomenclature des emplois territoriaux (NET) dans la DADS-U, à la fois parce que la DADS-U comprend des nomenclatures – hormis la NET – éloignées de celles utilisées par les gestionnaires de personnels (motifs de début et de fin de période qui ne correspondent pas aux motifs d'entrée et de sortie dans une collectivité ou un cadre d'emplois, contrat de travail dont la nomenclature est très différente des nomenclatures statutaires fonction publique, etc.), mais aussi parce qu'elle n'est pas aujourd'hui considérée comme une source possible pour améliorer la connaissance de l'emploi public.

Plusieurs conditions doivent dès lors être remplies :

- une harmonisation des nomenclatures de la DADS-U avec celles généralement retenues par les gestionnaires de personnels des trois fonctions publiques. Un travail est en cours sur ce point. Il prolonge celui engagé dans le cadre du groupe de travail technique sur la fonction publique territoriale mis en place sous l'égide de l'Observatoire de l'emploi public. Ce travail concerne les trois fonctions publiques ;
- une meilleure organisation du dispositif de collecte de l'information. Il est indispensable que les employeurs publics connaissent l'utilisation qui est faite des informations collectées et aient une vision claire de l'organisation du système de remontée d'information. Pour les ministères, les SIRH et/ou infocentres ministériels devraient constituer à terme l'ossature du dispositif : les informations contenues dans la DADS-U étant aussi présentes dans les SIRH et/ou infocentres ministériels. Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, mais aussi pour les établissements publics de l'État, l'exploitation de la DADS-U permettrait de disposer annuellement d'informations sur les effectifs par statut, cadre d'emplois ou corps, métier, sexe, âge... Celles-ci seraient essentiellement complétées par des données issues de la remontée nationale des « bilans sociaux » réalisée par la DGCL et la DHOS. L'infocentre de la DGAFP pourrait à terme héberger dans le respect des autorisations accordées par la Cnil l'ensemble de ces données ;
- la création d'un portail national de collecte de la DADS-U afin de faciliter la transmission des données et de supprimer les supports papier.

# ... parallèlement, une meilleure coordination entre les différents acteurs de la fonction publique territoriale a été proposée

Dans le cadre des travaux du groupe de travail sur la fonction publique territoriale mis en place sous l'égide de l'Observatoire de l'emploi public, l'association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion, prolongeant ses travaux sur la mise en place d'infocentres départementaux pour les centres de gestion (repris dans la mesure Adèle 86), a présenté fin 2004 son schéma d'organisation pour fiabiliser le système d'information (cf. annexe 7 au rapport).

# Cette proposition consiste à préciser les rôles des différents acteurs : départementaux, régionaux et nationaux

#### Le niveau départemental

Afin de conforter les *centres de gestion* dans leurs missions (gestion des carrières, résorption de l'emploi précaire, mutualisation de l'emploi public, concertation annuelle sur les besoins des collectivités en matière de recrutement), ces derniers constitueraient des infocentres recueillant *pour leurs collectivités affiliées* des données individuelles sur les titulaires et les non-titulaires. Ces infocentres seraient alimentés par les bases de données GRH des CDG ainsi que par des données complémentaires issues de la DADS-U (image simplifiée qui leur serait transmise directement par leurs collectivités affiliées) ou d'enquêtes complémentaires à destination de leurs collectivités affiliées.

Ces données recueillies dans les infocentres départementaux des CDG seraient complétées, *via le niveau régional*, de données agrégées sur les collectivités non affiliées ainsi que de données de cadrage général sur l'emploi.

Les bilans des premières conférences départementales tenues par les CDG ont montré la difficulté que ces derniers rencontraient pour mener à bien leur mission de Gpeec. Ils ne disposent, en effet, que de peu d'information concernant les collectivités non affiliées. La collecte des informations des collectivités non affiliées serait probablement plus facile au niveau régional.

#### Le niveau régional

Dans le cadre de la tenue des conférences régionales de l'emploi, des collaborations (dont les modalités pratiques sont à définir régionalement) seraient instaurées entre les centres de

gestion, les délégations régionales du CNFPT, les collectivités non affiliées, et les directions régionales de l'Insee afin d'établir les données relatives à l'emploi territorial.

Ces données seraient issues de l'exploitation des infocentres des centres de gestion, de données complémentaires transmises par les collectivités non affiliées, des données bilan social régionalisées établies au niveau national par la DGCL et le CNFPT, des données sur la formation établies par le CNFPT, des données concours du centre de gestion organisateur et aussi des données Insee (données nationales régionalisées).

L'analyse statistique de l'emploi territorial serait menée au niveau régional, niveau où les compétences en la matière pourraient être développées. Si cette structure régionale avait accès à une image simplifiée de la DADS-U, la comparaison des données issues de cette source avec celles contenues dans les infocentres départementaux permettrait d'établir *un indicateur de qualité de la DADS-U* qui, transmis aux centres départementaux avec les données départementalisées établies pour la conférence régionale, permettrait aux centres départementaux, par un dialogue régulier avec leurs collectivités affiliées, d'améliorer les différentes bases de données.

#### Le niveau national

Sous l'égide du CSFPT, le niveau national réaliserait la synthèse des analyses, que ce soit celles relatives au bilan social ou celles plus globales relatives à la fonction publique territoriale, à partir des données établies par l'Insee.

#### Les avantages attendus

Un tel dispositif présenterait plusieurs avantages ; outre celui de favoriser la consolidation des centres de gestion dans leurs missions, il pourrait contribuer à l'amélioration du système d'information et à la réussite des conférences sur l'emploi, tant régionales que départementales.

#### Améliorer le système d'information

Aux quatre missions classiques des centres de gestion précisées ci-dessus, l'association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion propose que « s'en ajoute une autre, en lien avec celle consistant à consolider les données sociales. Gestionnaires de proximité, les CDG sont engagés dans un véritable dialogue "de gestion" avec les services ressources humaines des collectivités affiliées. Cette position pourrait être valorisée en chargeant les CDG d'assurer, au-delà de la seule gestion du bilan social, une fiabilisation des informations concernant leurs collectivités affiliées. Ils pourraient ainsi contribuer à l'amélioration continue de la qualité du dispositif statistique en facilitant la remontée des informations. En outre, ils pourraient participer à la fiabilisation progressive des informations relatives à la situation statutaire et professionnelle dans la DADS-U et contribuer à l'appropriation de la statistique territoriale par les collectivités locales en mettant en place des réunions d'information. L'animation du dispositif et son amélioration peuvent être envisagées sous plusieurs angles complémentaires, concernant leurs collectivités affiliées : dispositifs d'aide à la saisie des informations du bilan social de manière à améliorer le volume et la qualité des retours [...] ; harmonisation des calendriers et clarification des périmètres de compétence [...] entre les différents acteurs du système (DGCL, préfectures, CDG, directions régionales de l'Insee...) [...] ; [contribution des CDG] à la généralisation de l'utilisation de la NET dans la DADS-U afin d'en faciliter les exploitations statistiques ultérieures » (cf. note de I'ANDCDG, annexe 7).

Rappelons qu'aujourd'hui, même si les centres de gestion ne couvrent que 53 % des effectifs « bilans sociaux », 98 % des collectivités leur sont affiliées à titre obligatoire (moins de 350 titulaires à temps complet).

# Contribuer à la réussite des conférences régionales et départementales sur l'emploi

La fiabilisation des données de personnels des collectivités affiliées aux centres de gestion favoriserait l'étude des caractéristiques de l'emploi territorial, tant au niveau régional qu'au niveau départemental.

# La mise en place d'un tel dispositif suppose que certaines conditions soient remplies :

- que les CDG puissent recevoir de leurs collectivités affiliées des données sur les non-titulaires.
   Cela constitue un des points essentiels pour permettre aux CDG de remplir leurs missions de gestion : résorption de l'emploi précaire, mutualisation de l'emploi notamment ;
- que soit établie une collaboration effective au niveau régional (dont les modalités pratiques sont à définir régionalement) entre les différents acteurs.

\* \* \*

La création future des comités régionaux pour l'emploi public territorial devrait faciliter cette coordination entre les différents acteurs de la fonction publique territoriale et permettre l'établissement d'un diagnostic assuré sur l'emploi territorial.

L'harmonisation des nomenclatures, la consolidation de la DADS-U pour les trois fonctions publiques et la restructuration du système d'information – avec, à terme, la mise en place d'un infocentre-RH DGAFP fédérateur qui pourrait s'appuyer sur des systèmes d'information solides tant dans la FPE que dans la FPT et la FPH – constituent aujourd'hui une priorité pour l'Observatoire de l'emploi public.

## Bibliographie

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel juin 2001, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, juin 2001.

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel octobre 2002, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, La Documentation française, octobre 2002.

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel décembre 2003, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, La Documentation française, décembre 2003.

#### Chapitre 1 – sur la transparence de l'emploi public

CNFPT (2003), Les agents non-titulaires au 1er janvier 2001. État des lieux, juin.

Deschamps Frédérique, Rochon Françoise (2005), « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2003 », *Insee Première*, n° 1032, juillet.

DGCL et CNFPT (2002), Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales (bilans sociaux), sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, décembre.

Pauron Aline et Quarré Dominique (2005), « Les agents de l'État au 31 décembre 2003 », *Insee Première*, n° 1034, juillet.

Statut général des fonctionnaires de l'État (2003), Journaux officiels, mise à jour au 10 octobre 2002.

#### Chapitre 2 – sur l'analyse de l'emploi public

CNFPT (2003), « Près de 270 000 non-titulaires de droit public dans les collectivités territoriales », *Repères statistiques*, nº 4, septembre. Les résultats complets de l'étude sont disponibles sur www.cnfpt.fr, rubrique « Observatoire ».

Fougère Denis et Pouget Julien (2004), L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'étude, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales, contribution au rapport de Dominique Versini.

Le Pors Anicet et Milewski Françoise (2003), *Promouvoir la logique paritaire*, deuxième rapport du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Documentation française.

Martinez Roger (2004), « Lente féminisation de la haute fonction publique en 2002 », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 4-2004.

Massal Pierre (2003), « L'origine géographique des agents de l'État », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 2-2003.

Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale (2004), « Vingt ans de métiers : l'évolution des emplois de 1982 à 2002 », département des métiers et qualifications, *Premières Synthèses*, n° 43.2, Dares, octobre.

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (2005), La fonction publique de l'État, rapport annuel 2004.

Raynaud Philippe (2003), *L'emploi public entre 1980 et 2001*, rapport de l'Observatoire de l'emploi public, décembre.

# Chapitre 3, paragraphe 1 – sur les recrutements et l'attractivité de la fonction publique

Amar Michel et Topiol Agnès (2001), « L'emploi par métier en 2010 », *Premières informations et premières synth*èses, n° 43.4, Dares, octobre.

Audier Florence (2000), « La transmission du statut dans la fonction publique », Économie et Statistique, Insee, n° 337-338, p. 121-133.

Calvès Gwénaële (2005), « Reflecting the Diversity of the French Population : Birth and Development of a Fuzzy Concept », *International Social Science Journal*, vol. 57, no 183, p. 165-174.

Conseil d'orientation de retraites (2004), Documents établis pour la réunion plénière du 20 octobre.

Fougère Denis et Pouget Julien (2003), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, Insee, n° 369-370, p. 15-48.

Goux Dominique, Maurin Éric (1996), « La mobilité sociale en France », *Données sociales*, Insee, p. 310-316.

Nauze-Fichet Emmanuelle, Lerais Frédéric, Lhermitte Stéphane (2003), « Les projections de population active 2003-2050 », *Insee Résultats Société*, nº 13.

Orivel Estelle (2004), « Prospective emploi-formation », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEP, Éducation & Formations, n° 68, mai.

Pouget Julien (2005), « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales », Insee références – édition 2005 *Les salaires en France*.

Poulet-Coulibando Pascale (2002), « L'évolution des sorties de formation initiale », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEP, *Éducation & Formations*, n° 62, janvier-mars.

Sauvageot Claude (2002), « Les besoins en recrutement de jeunes sortant du système éducatif d'ici 2010 », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEP, Éducation & Formations, n° 64, juillet-décembre.

Singly François (de) et Thélot Claude (1989), Gens du privé, gens du public, Dunod, Paris, 1989.

Versini Dominique (2004), *La diversité dans la fonction publique*, Rapport au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, Paris.

#### Chapitre 3, paragraphe 2 - sur la mobilité

Amossé Thomas (2003), « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », *Insee Première*, n° 921, septembre.

Audric Sophie et Niel Xavier (2002), « La mobilité des professionnels de santé salariés des hôpitaux publics », Études et Résultats, nº 169, Drees, avril.

Dœringer Peter, Piore Michael (1971), *Internal Labor Markets and the Manpower Analysis*, Lexington, MA: Heath Lexington.

Fougère Denis, Pouget Julien (2004), « Les déterminants de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, Insee, n° 369-370, p. 15-48.

Jovanovic Boyan, Moffitt Robert (1990), « An Estimate of a Sectoral Model of Labor Mobility », *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 98 (4), pages 827-52.

Massal Pierre (2005), « Mobilité et retour au pays des agents de l'État », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 6-2005.

Parent Marie-Christine, Pouget Julien, Zaidman Catherine (2004), « Présentation générale », *Économie et Statistique*, Insee, n° 369-370, p. 5-14.

Raynaud Philippe (2004), « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », Économie et Statistique, Insee, n° 369-370, p. 75-92.

#### Chapitre 4 – sur la Gpeec dans la fonction publique territoriale

Centre de Gestion de l'Ille-et-Vilaine, table ronde « La prise en compte des enjeux de l'emploi public local » (programme, présentations, statistiques...) : documents consultables sur le site www.cdg35.fr, rubrique « emploi territorial ».

CNFPT, « Analyse de l'emploi public territorial : démographique, sectorielle ou par cadres d'emplois ». Ces travaux sont disponibles sur le site du CNFPT : rubrique www.cnfpt.fr, notamment les rubriques « métier » et « observatoire ».

CNFPT, Répertoire des métiers de la fonction publique territoriale, disponible sur le site.

CNFPT (2001), Dossier sectoriel: guide méthodologique, juin.

CNFPT (2001), Référentiels d'emploi-activités-compétences : guide méthodologique, juin.

Conférence régionale pour l'emploi en Picardie, site consacré : www.gpeec-oise.com

Conférence régionale pour l'emploi en Rhône-Alpes, *Collectivités territoriales : 80 % des emplois dans les services à la population et les interventions techniques*, n° 12 de la Lettre-résultat. Ce document est téléchargeable sur le site de l'Insee : *www.insee.fr*, rubrique « le portrait de votre région/Rhône-Alpes ».

DGCL, *Exploitation nationale des bilans sociaux*. Résultats sur le site de la DGCL : *www.dgcl.inte-rieur.gouv.fr*, rubrique « droit des collectivités » puis « bilan social ».

DGCL et CNFPT (2002), Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales (bilans sociaux), sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, décembre.

École nationale d'application des cadres territoriaux de Montpellier, CNFPT (2001), *Dossier sectoriel*, *pôle de compétence Espaces verts*, avril.

Formation spécialisée n° 1 du CSFPT (2003), Les diplômes de la vie : pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle dans la fonction publique territoriale, rapport du 22 octobre.

Formation spécialisée n° 1 du CSFPT (2004), *Pour une observation paritaire de l'emploi public ter- ritorial*, rapport du 27 octobre.

#### Chapitre 5 – sur la Gpeec dans la fonction publique hospitalière

Berland Yvon, Mission « Démographie des professions de santé » (2002), *Rapport Berland*, novembre.

Bessière Sabine, Breuil-Genier Pascale, Darriné Serge (2004), « La démographie médicale à l'horizon 2025 : une actualisation des projections au niveau national », *Études et Résultats*, n° 352, Drees, novembre.

Bessière Sabine, Breuil-Genier Pascale, Darriné Serge (2004), « La démographie médicale à l'horizon 2025 : une régionalisation des projections », *Études et Résultats*, n° 353, Drees, novembre.

Ministère de la Santé et de la Protection sociale (2004), *Répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière*, Éditions ENSP.

Observatoire national de la démographie des professions de santé (2004), *Rapport 2004* en 5 volumes, La Documentation française.

Projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2004, Annexe A (chapitre III).

Sicart Daniel (2004), « Les professions de santé au 1<sup>er</sup> janvier 2004 », *Série Statistiques*, nº 68, Drees, juillet.

Sicart Daniel (2005), « Les médecins : estimations au 1<sup>er</sup> janvier 2004 », *Série Statistiques*, nº 78, Drees, mars.

#### Chapitre 6 - sur la Gpeec dans la fonction publique de l'État

Cieutat Bernard, *Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, La Documentation française, rapport au Commissariat général du Plan, mars 2000.

Cour des Comptes (2000), Rapport particulier sur la fonction publique de l'État, janvier.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide méthodologique, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, juin 2001.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, anticiper pour mieux gérer, compte rendu de la journée d'étude du 26 avril 2001, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, juin 2001.

Vallemont Serge, du Marais Bertrand, *La gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*, La Documentation française, rapport du groupe thématique au Commissariat général du Plan, 2000.

#### Chapitre 7 – sur la démarche métier dans la fonction publique de l'État

L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière, compte rendu de la journée d'étude du 26 mars 2003, DGAFP, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, septembre 2003.

CNFPT (2001), Référentiels d'emploi-activités-compétences : quide méthodologique, juin.

Jeannot Gilles, Étude sur la terminologie des métiers de la fonction publique effectuée pour le Comité de la recherche et de la prospective de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Ministère de la Santé et des Solidarités, documents du colloque du 29 novembre 2004 sur le répertoire des métiers de la FPH.

#### Chapitre 8 – sur les systèmes d'information des trois fonctions publiques

Kerouanton Marie-Hélène et Quarré Dominique (2003), « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2001 », *Insee Première*, n° 924, septembre.

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (2004), *Service public*, n° 109, décembre.

Référentiels « fonction publique », consultables sur vit@min sur l'espace public du projet A86 SIRH, à l'adresse : http://vitamin2.adae.gouv.fr.

## Liste des sigles

#### Α

Accord : Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État

Acoss : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale

Adaé : Agence pour le développement de l'administration électronique

Adèle: Programme gouvernemental « ADministration ELEctronique 2004/2007 »

Adéli : Automatisation des listes (système d'information national sur les professionnels de santé)

AFD : Agence française de développement

Afpa: Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Agefiph : Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

ANDCDG: Association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion (fonction publique territoriale)

ANPE: Agence nationale pour l'emploi

APE: Activité principale exercée

AP-HP : Assistance publique - hôpitaux de Paris

APS : Activités physiques et sportives ASA : Associations syndicales autorisées

ASH: Agent de service hospitalier

ASHQ : Agent de service hospitalier qualifié

Ater : Attaché temporaire d'enseignement et de recherche

Atesat : Assistance technique fournie par l'État au titre de la solidarité et de l'aménagement

du territoire

Atos: (personnels) Administratifs, techniques, ouvriers et de service

Atsem : Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

#### В

Bac: Baccalauréat

BDE : Bourse de l'emploi

BEP: Brevet d'études professionnelles BEPC: Brevet d'études du premier cycle BIT: Bureau international du travail

BOP : Budget opérationnel de programme

#### С

CAP : Certificat d'aptitude professionnelle CAP : Commission administrative paritaire

Carpimko : Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers,

masseurs-kinésithérapeutes, pédicure-podologues, orthophonistes et orthoptistes

CCAS: Centre communal d'action sociale

CCM: Caisse de crédit municipal

CDC: Caisse des dépôts et consignations

CDD: Contrat à durée déterminée

CDG: Centre de gestion (Fonction publique territoriale)

CDI: Contrat à durée indéterminée

CEA: Commissariat à l'énergie atomique

CEC : Contrat emploi consolidé

CEJ: Contrat emploi-jeune

CEPR: Center for Economic and Policy Research

Céreq : Centre d'études et de recherches sur les qualifications

CES : Contrat emploi-solidarité CFA : Congé de fin d'activité

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CFE/CGC : Confédération française de l'encadrement/Confédération générale des cadres

CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CGT : Confédération générale du travail CHU : Centre hospitalier universitaire

CIG: Centre interdépartemental de gestion

CIRE: Comité interministériel à la réforme de l'État

CLD : Congé de longue durée

Cnaf: Caisse nationale d'allocations familiales

CNAMTS: Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

Cnasea : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

Cnes: Centre national d'études spatiales

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

Cnil: Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

CNRS : Centre national de la recherche scientifique Colter : Collectivités territoriales (enquête Insee)

Cor : Conseil d'Orientation des Retraites

Cotorep: Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

CPA: Cessation progressive d'activité

CRE : Conférence régionale pour l'emploi

Cref: Conférence régionale pour l'emploi public territorial et la formation

Crest : Centre de recherche en économie et en statistique (Insee)

Crous : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires

CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

CSP : Catégorie socioprofessionnelle CTP : Comité technique paritaire

CTPM: Comité technique paritaire ministériel

#### D

DADS : Déclaration annuelle de données sociales

DADS-U : Déclaration annuelle de données sociales-Unifiée DAPN : Direction de l'administration de la Police nationale

Dares : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Affaires sociales)

Datar : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DB: Direction du budget

DCN : Direction des constructions navales (industrie de défense)

DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (Agriculture)

Ddass : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (Affaires sociales)

DDE : Direction départementale de l'Équipement

DDSV : Direction départementale des services vétérinaires (Agriculture)

DEP : Direction de l'évaluation et de la prospective (Éducation nationale)

DES: Diplôme d'étude spécialisée

 $\label{eq:definition} DESC: Diplôme \ d'étude \ spécialisée \ complémentaire$ 

DFPN: Direction de la formation de la police nationale

DG: Directeur(trice) général(e)

DGA: Directeur(trice) général(e) adjoint(e)

DGA : Direction générale de l'administration

DGAFP: Direction générale de l'administration et de la fonction publique (Premier ministre)

DGAS : Direction générale de l'action sociale (Affaires sociales)

DGCL : Direction générale des collectivités locales (Intérieur)

DGCP : Direction générale de la comptabilité publique (Finances)

DGPN : Direction générale de la police nationale (Intérieur)

DGS : Direction générale de la santé (Santé)

DGST : Directeur(trice) général(e) des services techniques

DGTPE : Direction générale du trésor et de la politique économique (Finances)

DHOS: Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (Santé)

Diren : Direction régionale de l'environnement (Écologie)

DNO: Directive nationale d'orientation

Dom : Départements d'Outre-mer

Drees: Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Santé)

DRH: Direction des ressources humaines

Drire: Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Finances,

Écologie)

DRRF: Délégation régionale au recrutement et à la formation (Police nationale)

DSS: Direction de la sécurité sociale (Affaires sociales)

DSU: Développement social urbain

#### Ε

EAF: Établissement à autonomie financière

EDF : Électricité de France

EHPA : Établissement d'hébergement pour personnes âgées Enact : École nationale d'application des cadres territoriaux

ENSP : École nationale de santé publique

EP: Établissement public

EPA: Établissement public administratif

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

Epic : Établissement public à caractère industriel et commercial

EPL: Établissement public local

EPLE: Établissement public local d'enseignement

EPN: Établissement public national

EPSCP : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

EPST : Établissement public scientifique et technologique

ERM : Électroradiologie médicale

ES: Établissements sociaux et médicaux sociaux

ETP: Équivalent temps plein (effectifs)

ETP-R: Équivalent temps plein rémunération ou financier (effectifs)

#### F

FAE: Formation d'adaptation à l'emploi

FAT: Formation avant titularisation

FCP: Fonds de consolidation de la professionnalisation

FIA: Formation initiale d'application

FNCDG: Fédération nationale des centres de gestion (fonction publique territoriale)

FP: Fonction publique

FPE: Fonction publique de l'État
FPT: Fonction publique territoriale
FPH: Fonction publique hospitalière

FQP: Enquête sur la formation et qualification professionnelle

#### G

GDF: Gaz de France

Giat (Industries): Groupement industriel de l'armement terrestre

GIP : Groupement d'intérêt public

Gpeec : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

GRH : Gestion des ressources humaines GVT : Glissement vieillesse technicité

#### Н

HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point (Analyse des points critiques pour leur maîtrise)

HAD : Hospitalisation à domicile HLM : Habitation à loyer modéré

#### 

IADE : Infirmier anesthésiste diplômé d'État

latoss : Ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers de service et de santé

Ibode : Infirmier des blocs opératoires diplômé d'État

Ifremer : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

Inesc : Institut national d'études de la sécurité civile Inra : Institut national de la recherche agronomique

Insee : Institut national de la statistique et des études économiques

Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale

IPC : Ingénieur des ponts et chaussées

Ircantec : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des

collectivités publiques

ITPE: Ingénieur des travaux publics de l'État

IZA: Institute for the Study of Labour

J

JO: Journaux officiels (Premier ministre)

L

Latts: Laboratoire technique, territoires et sociétés CNRS 8134

LFI: Loi de finances initiale

LCPC : Laboratoire central des ponts et chaussées

Lolf: Loi organique relative aux lois de finance (nº 2001-692 du 1er août 2001)

Lopsi : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (n° 2002-1094 du

29 août 2002)

M

MAD : Mise à disposition (d'un agent)

MAE : Ministère des Affaires étrangères

MEDD : Ministère de l'Écologie et du Développement durable

MIAT : Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

Minefi : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

MISE: Maîtres d'internat et surveillants d'externat

MJSVA: Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

MORGANE : Mise en œuvre du répertoire pour une gestion anticipée des emplois

(Défense – personnels civils)

MTETM : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Ν

NET : Nomenclature des emplois territoriaux

NTCR : Non-titulaires sur crédits de remplacement (fonction publique hospitalière)

NTIC: Nouvelles technologies de l'information et de la communication

0

Odac: Organismes divers d'administration centrale

Odal: Organismes divers d'administration locale

ODHLM : Office départemental des habitations à loyer modéré

OEP: Observatoire de l'emploi public

ONDPS : Observatoire national de la démographie des professions de santé

ONEMFPH: Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique

hospitalière

Onera : Office national d'études et de recherches aérospatiales

ONF: Office national des forêts

Onic : Office national interprofessionnel des céréales

Onisep: Office national d'information sur les enseignements et les professions

Opac : Office public d'aménagement et de construction OPHLM : Office public d'habitations à loyer modéré

#### P

Paca: Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Pacte : Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction

publique hospitalière et de la fonction publique de l'État

PAO : Publication assistée par ordinateur PAP : Projet annuel de performances

PARM : Permanencier auxiliaire de régulation médicale

PIB : Produit intérieur brut PLF : Projet de loi de finances

PLFSS : Projet de loi de financement de la Sécurité sociale

PM: Premier ministre

PRET: Pôle régional emploi territorial

PSPH: (hôpitaux) Privés participant au service public hospitalier

#### R

RAFP : Régime additionnel de retraite de la fonction publique

RAP: Rapport annuel de performances

RATP : Régie autonome des transports parisiens

REP: Reconnaissance de l'expérience professionnelle

RH: Ressources humaines

RIME : Répertoire interministériel des métiers de l'État

RMI: Revenu minimum d'insertion

ROME : Répertoire opérationnel des métiers et des emplois

RPPS: Répertoire partagé des professions de santé

#### S

SAE : Statistique annuelle des établissements de santé (établie par la Drees)

Safer : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

Sdis : Services départementaux d'incendie et de secours Sgar : Secrétariat général pour les affaires régionales SGDN : Secrétariat général de la défense nationale SGPM : Services généraux du Premier ministre

SI: Système d'information

SIC : Systèmes d'information et de communication

SIG: Système d'information géographique

Sircom : Service de la communication du ministère de l'Économie, des Finances

et de l'Industrie

Siren : Système informatique pour le répertoire des entreprises

Sirene : Système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements

Siret : Système informatique pour le répertoire des établissements

SIRH : Systèmes d'information sur les ressources humaines

Sivom : Syndicat intercommunal à vocation multiple Sivu : Syndicat intercommunal à vocation unique

SMA: Service militaire adapté (Outre-mer)

Smic : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SMR : Stratégie ministérielle de réforme SNCF : Société nationale des chemins de fer SNCH : Syndicat national des cadres hospitaliers

SPE : Service public de l'environnement

SPE : Statistique du personnel non médical des établissements publics de santé

SQL : Structured Query Language (Langage de requêtes structuré)

SS: Sécurité sociale

Ssiad : Services de soins infirmiers à domicile

Sud (Fédération nationale SUD santé sociaux) : Solidaires, Unitaires, Démocratiques

#### T

TAAF: Terres australes et antarctiques françaises

TG: Trésorerie générale

TIC : Technologies de l'information et de la communication

Tom: Territoires d'Outre-mer

Tos: (personnels) Techniques, ouvriers et de service

#### U

UFFA-CFDT : Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés

Ugap : Union des groupements d'achats publics Unsa : Union nationale des syndicats autonomes

#### V

VAE : Validation des acquis de l'expérience

# Deuxième partie

Les avis



## Les organisations syndicales

## La Confédération française démocratique du travail – fonctions publiques (CFDT – fonctions publiques)

Lors de cette réunion de septembre 2005, et comme les années précédentes, la CFDT salue les travaux de l'Observatoire de l'emploi public.

L'Observatoire a quatre ans d'existence. Notre organisation a toujours soutenu la création de cet « outil » au double rôle :

- connaître la réalité de l'emploi public ;
- impulser une véritable démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans la fonction publique.

Grâce aux travaux de l'Observatoire de l'emploi public, nous avons enfin une connaissance incontestable de la réalité de l'emploi dans la fonction publique. Ces travaux mettent fin aux approches approximatives que l'on connaissait jusque-là.

La CFDT apprécie particulièrement :

- l'approche interministérielle ;
- l'approche inter-fonctions publiques des travaux ;
- la prise en compte de nos remarques et propositions.

Les travaux de l'Observatoire sont une base de données d'une grande richesse dont doivent se saisir, aussi bien l'administration et le Gouvernement, pour élaborer une vraie politique de la fonction publique, que les organisations syndicales pour construire des revendications porteuses d'avenir pour les agents.

Sur le programme de travail de l'Observatoire pour 2005-2006, trois remarques de l'UFFA-CFDT :

- l'importance qu'il y a à poursuivre les travaux sur les non-titulaires et sur la précarité, notamment dans le cadre de l'évolution du régime de retraite Ircantec ;
- la nécessité de s'assurer que tous les travaux autour du SIRH, aussi utiles qu'ils soient, garantissent la confidentialité sur la vie des agents ;
- l'assurance que les militants de l'UFFA-CFDT s'engageront pleinement dans l'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME).

La mise en œuvre de la Lolf, la réforme de l'État au niveau territorial rendent incontournable une vraie démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences de la fonction publique. Gérer les hommes et non plus des statuts, aller vers une fonction publique attractive répondant aux attentes des usagers, les travaux de l'OEP y contribuent largement.

Paris, le 5 octobre 2005

## La Confédération générale du travail – fonction publique (CGT-fonction publique)

Monsieur le Ministre,

L'introduction au rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005 recadre les objectifs et activités de l'Observatoire depuis sa création en 2000.

L'introduction se place d'emblée dans le contexte des orientations ministérielles : « mise en place de la Lolf, démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec), stratégies ministérielles de réformes (SMR), mise en place du système d'informations sur les ressources humaines (SIRH) et utilisation de la déclaration annuelle de données sociales (DADS-U) ».

Je n'ai fait que citer l'introduction.

Par ailleurs, cette introduction fait état de la constitution de répertoires de métiers dans les trois versants de la fonction publique, pour – je cite – « rendre plus visibles les emplois des fonctions publiques et leurs besoins de compétences ».

La CGT – je le rappelle – s'était exprimée plutôt favorablement à la création de l'Observatoire de l'emploi public.

Nous sommes pour tout ce qui apporte une meilleure connaissance et une meilleure transparence de la fonction publique et nous soulignons l'important travail réalisé par l'OEP depuis 2000.

Il semble judicieux cependant, au regard du texte d'origine, de vérifier, si, « dans les services, les établissements et collectivités concernés », selon l'article 1 du décret, il y a meilleure diffusion et meilleure connaissance de « l'emploi public et de sa gestion prévisionnelle ».

Pour la CGT, rien n'est moins sûr.

Aussi, au-delà de la production de statistiques, on ne saurait se départir d'une analyse plus « politique » sur l'emploi public pour au final en tirer toutes les conséquences. En ne s'engageant pas vraiment dans cette démarche, l'OEP reste davantage un outil qui dénombre sans réellement prendre en compte le contenu statutaire et l'amélioration du service public. Tout cela n'est pas étonnant vu le peu d'importance que le Gouvernement attache au dialogue social, introduisant le Pacte par ordonnance, passant outre les avis unanimes des conseils supérieurs pour instaurer le CDI dans la fonction publique ou supprimer l'échelle 2 de la grille par la moins bonne méthode sans une remise à plat de l'ensemble des déroulements de carrière.

Car les orientations politiques du moment priment toujours sur l'objectivité des emplois et des missions assurés dans la fonction publique.

Par ailleurs, 130 000 fonctionnaires sont concernés par des transferts. L'OEP est plus que discret sur le sujet ! Quelles conséquences sur les emplois, les recrutements futurs, les qualifications et classifications, la mobilité choisie ou imposée, les missions ?

C'est pourquoi la CGT maintient sa demande de mise à l'ordre du jour des rapports de l'OEP dans chacun des conseils supérieurs.

L'étude sur les localisations est intéressante. Cependant, nous tenons d'emblée à soulever les risques, les tentations des ministères à utiliser ces analyses pour mieux casser l'emploi. Cela s'est déjà vu. Sous prétexte de classification de régions ou de départements dans des taux d'emplois supérieurs à la moyenne nationale – et sans analyser les besoins réels et les spécificités locales –, des fonctionnaires ont été mutés. D'autres ont subi des reconversions.

Nous venons de vivre une rentrée scolaire. Il y a eu, comme d'habitude, le discours du ministre aux recteurs, puis le discours des recteurs aux chefs d'établissement qui ont redistillé en justifiant l'ensemble des dispositifs. Les réalités disparaissent et laissent la place aux choix prédéfinis. Le nombre de créations-suppressions d'emplois est-il consécutif aux documents publiés par l'Observatoire ? Permettez-moi d'en douter. Le nombre de places de concours ouvertes dans différents

secteurs est-il en rapport avec les besoins ? S'il en était ainsi, la précarité ne serait pas ce qu'elle est dans la fonction publique.

La transparence est nécessaire, du local, du plus petit établissement au sommet de la fonction publique.

La transparence et la visibilité ont un sens si les décisions prises s'appuient sur des réalités et des besoins et non sur des choix dogmatiques de restriction de l'emploi de l'appareil d'État et de la fonction publique.

Un effort important est engagé par l'Observatoire pour dénombrer les non-titulaires, sur emplois permanents, non permanents recrutés locaux, temps incomplets, crédits de remplacement auxquels il faut rajouter les emplois aidés.

Le rapport indique que l'on retrouve les contractuels principalement dans les emplois de catégorie A, omettant de s'attarder sur le fait que 72,8 % des contractuels sont sur des emplois de catégorie C. Cela évite de développer la question des recrutements directs par les collectivités locales.

Admettons que ce travail serait moins lourd s'il y avait nettement moins de non-titulaires. La récente loi créant les CDD/CDI, la plus mauvaise solution de mise en conformité de la directive européenne de 1999, ne fera qu'accentuer les difficultés de décompte des non-titulaires.

Il n'est pas possible de commenter chaque chapitre du rapport en détail. Mais l'attractivité de la fonction publique, le choc démographique, les tensions futures sur le marché du travail ne pourront évacuer le problème des salaires dans son ensemble, pour les moins qualifiés et pour les plus qualifiés. Il y a un lien évident avec les lauréats surgualifiés entrant dans la fonction publique.

L'écrasement de la grille des salaires et la non-reconnaissance des qualifications créent un malêtre et une insatisfaction de l'ensemble des salariés.

Le contexte du chômage ne saurait justifier la supériorité d'attractivité de la fonction publique par rapport au privé (chapitre 3 paragraphe 1.6). Il n'y a aucune gloire pour la fonction publique à recruter des surdiplômés en catégorie A, à 1,26 Smic, et en catégorie B, à 1,05 Smic, même si le privé exploite des bac + 2 et + 3 au Smic.

De même, les catégories C sont surdiplômées. La suppression de l'échelle 2 sans réexamen de l'ensemble de la grille ira à l'inverse de l'attractivité et de la mobilité que vous voulez valoriser.

En référence à l'étude sur la féminisation, nous aurions souhaité une analyse plus complète concernant les emplois de catégorie C, avec toutes les conséquences sur la rémunération et les déroulements de carrière.

Concernant les agents ayant des parents immigrés et la sous-représentation de ceux-ci, la CGT rappelle son refus de toute discrimination. Toutefois, l'effet d'affichage gagnerait à prendre en compte l'étude parue à La Documentation française, collection « Perspectives », de Gwénaële Calvès, remise à la DGAFP en février 2005.

Dans ce rapport, il est rappelé (pages 22 à 26) que « les enfants d'immigrés sont massivement des enfants d'ouvriers, qu'ils en subissent tous les impacts négatifs ». Il est noté par ailleurs dans ce même rapport « que les enfants des classes populaires, depuis une vingtaine d'années, ne partent pas gagnants dans une course aux diplômes dont l'issue s'avère décisive, au cours de la même période, pour entrer dans la fonction publique ».

Une dernière remarque trop rapide sur le chapitre 3.

La CGT ne peut que se féliciter d'une « meilleure comptabilisation des personnes handicapées ». Gageons que l'action gouvernementale n'en restera pas à la comptabilité et que des actes concrets à la hauteur des besoins suivront.

Les chapitres 4, 5, 6, 7 concernent la Gpeec et la démarche métier de la fonction publique d'État.

Nous nous sommes exprimé sur ce sujet en janvier 2005 dans une précédente déclaration.

Je reprendrai une seule phrase de cette déclaration : « Avant, la promotion sociale était liée au triptyque qualification, formation, promotion. Si par hasard, ou par volonté, le pouvoir politique s'empare du management pour des fins stratégiques, nous courrons le risque de toutes les déstabilisations des missions publiques avec à la clef de nouvelles formes de souffrances au travail ».

Et, enfin, je reviendrai sur l'étude Latts d'avril 2005 (Laboratoire Technique, Territoires et Sociétés CNRS 8134) en référence à la dénomination de regroupement d'emplois-types (*Top down* ou *bottom up*). Avec l'évolution des qualifications requises, la complexification et la transversalité des actions au travail, avec la surqualification à l'embauche, la fonction publique ferait preuve de clairvoyance prospective en prenant une « approche montante » partant des savoir-faire des agents. Nous mesurerons cette approche à l'aune d'une véritable négociation – que nous attendons, Monsieur le Ministre – portant sur la grille et les salaires, car la simple lecture commentée du rapport de l'OEP ne peut à elle seule régler ce lourd contentieux revendicatif de la grille et des salaires, pourtant connu de tous.

Fabrice Angéï et Roland Perrier Montreuil, le 5 septembre 2005

## La Fédération générale des fonctionnaires – Force ouvrière (FGF-FO)

Force ouvrière félicite l'Observatoire de l'emploi public de la continuité et de l'approfondissement de ses travaux sur la situation des effectifs.

Toutefois, malgré les nouvelles technologies existantes, il est regrettable qu'en septembre 2005 les derniers chiffres connus soient ceux de 2003! L'Observatoire peut et doit donner une photographie pratiquement instantanée.

Pour FO, cela devrait être la priorité du programme prochain, d'autant plus que le budget de l'État sera, en 2006, moins facile à lire en terme d'effectifs, ceux-ci étant en « masse salariale ». En passant d'un système budgétaire à un autre (Lolf), l'Observatoire devrait faire connaître la réalité des effectifs au 31 décembre 2005 le plus rapidement possible afin de comparer objectivement avec ceux du 31 décembre 2006! Y compris en terme d'évolution de la précarité.

Si, pour la première fois, l'Observatoire a établi enfin des taux d'administration selon les régions, il est regrettable qu'il utilise déjà les termes de « sur-administration », « sous-administration » sans en avoir défini (?) le contenu! De plus, le taux d'administration (81 agents pour 1 000 habitants) est-il si important au regard de l'ensemble des missions à exécuter, des besoins exprimés par la population, et vis-à-vis d'autres pays européens, en comparant réellement qui fait quoi? Cela devrait être, là aussi, approfondi pour voir si le discours « il y a trop de fonctionnaires » est exact!

Enfin, FO regrette que l'administration de l'État joue aux apprentis sorciers en élaborant un « répertoire interministériel des métiers de la fonction Publique de l'État ».

(PS : compte tenu de la diversité et de la multitude d'employés publics dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ces répertoires sont semble-t-il, utiles).

Les répertoires ministériels existent déjà et servent à la politique de recrutement et de formation au plus près des missions dévolues par le Parlement et du terrain d'application.

Or, la création d'un répertoire interministériel (en quatre séances !) n'est pas la réponse à la soidisant question des citoyens : « Que font les agents de l'État ? », mais a pour objectif de mettre à mal tout le statut général de la fonction publique de l'État, les principes républicains qu'il comporte à travers la fonction publique de carrière, et de généraliser le recrutement « kleenex » dans la fonction publique de l'État !... D'autant plus, que la DGAFP n'a (et ne veut) aucune compétence de gestion en terme de recrutement et de formation ! !

#### La Fédération syndicale unitaire (FSU)

L'Observatoire de l'emploi public est un outil très intéressant concernant l'évolution de l'emploi public. Il est important de se doter d'outils permettant de mieux comprendre les évolutions comme par exemple la féminisation, la précarité ou encore la localisation des emplois publics. Il permet un constat partagé sur la situation réelle de l'emploi public et contribue à davantage de transparence et à un dialogue social qui se fonde sur des données objectives. La FSU ne confond donc pas l'effet positif du travail de l'Observatoire avec la piètre qualité du dialogue social aujourd'hui dans la fonction publique, tant sur la forme que sur le fond.

Le travail de l'Observatoire de l'emploi public sur la précarité doit être approfondi. Le développement rapide des nouveaux emplois aidés s'ajoute à toutes les formes de précarité existant aujourd'hui dans les trois fonctions publiques. L'Observatoire doit pouvoir suivre très rapidement les évolutions de la précarité dans ce contexte particulier. Tout laisse à penser que le développement des nouveaux contrats va renforcer le poids de la précarité dans les trois fonctions publiques. De surcroît, ces emplois seront une fois de plus des emplois dont les employeurs seront les établissements publics, l'État reportant sur ces derniers une responsabilité qui pourtant lui incombe.

La loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées impose de nouvelles obligations aux trois fonctions publiques en matière d'emploi des personnels en situation de handicap. L'objectif des 6 % de travailleurs handicapés est réaffirmé et assorti du versement d'une contribution en cas de non-respect. Par ailleurs, un certain nombre d'obstacles à l'entrée dans la fonction publique (examen préalable, stage...) ont été levés. L'évaluation précise des progrès accomplis en ce domaine, mais aussi des retards persistants, des dispositifs particuliers mis éventuellement en place doit être poursuivie. L'harmonisation et la pertinence des critères d'observation retenus doivent continuer à se discuter. Ce travail doit permettre de déboucher sur des propositions innovantes en matière de recrutement, d'accompagnement, d'aménagement du poste de travail et de compensation pour rattraper le retard pris dans nos fonctions publiques dans ce domaine.

L'un des éléments nouveaux importants de l'activité de l'Observatoire en 2005 est le travail sur le référentiel des métiers dans la fonction publique.

La FSU a accepté de participer à ce travail. Pour autant, cet engagement de la FSU ne doit pas être compris comme une quelconque forme d'acceptation d'une proposition de refonte des cadres statutaires dans l'esprit de ce que prévoyait M. Dutreil. Pour nous, l'enjeu autour de ce travail est tout autre. Il s'agit de permettre de mieux déterminer l'évolution des besoins qualitatifs et quantitatifs de la fonction publique et de se donner les moyens, sur ce point, de se projeter dans l'avenir.

Nous sommes à la veille de difficultés importantes de recrutement de personnels qualifiés. Les besoins en personnels qualifiés augmentent, la fonction publique n'échappe pas à cette évolution. Mieux connaître la réalité des métiers de la fonction publique, mieux connaître les qualifications qui apparaissent nécessaires dans l'évolution de ces métiers est un outil essentiel pour les futurs recrutements dans la fonction publique dans ce contexte difficile.

Les personnels aspirent de plus en plus à une mobilité professionnelle. Pour que cette mobilité ne devienne pas un mode de recrutement pour certains emplois, une meilleure connaissance des métiers de la fonction publique, donc des possibilités ou non de passerelles d'un emploi à un autre s'imposent.

La politique de recrutement n'est aujourd'hui guidée que par le souci de réduire la masse salariale et le nombre d'emplois dans la fonction publique de l'État. Le travail de l'Observatoire doit permettre de baser la politique de recrutement et de formation continue des personnels dans une logique moins comptable et plus soucieuse des besoins qualitatifs et quantitatifs liés à un bon exercice des missions de l'État.

#### L'Union nationale des syndicats autonomes des personnels des fonctions publiques (Unsa-Fonctionnaires)

L'Unsa-Fonctionnaires constate le chemin parcouru depuis la présentation le 15 février 2001 par le ministre Michel Sapin du programme de travail de l'Observatoire de l'emploi public.

La mission ambitieuse et courageuse était :

- d'assurer la transparence en matière d'effectif ;
- d'améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences pour tous les agents publics;
- de réaliser des études prospectives sur l'emploi public et les qualifications.

#### La transparence s'est développée tant au niveau quantitatif que qualitatif

– Sur le premier point, la réalité est désormais mieux appréhendée. L'Unsa-Fonctionnaires approuve la démarche de calcul et la présentation en équivalent temps plein initié dès 2002. La réalité est enfin constatée et permet d'éclairer l'autorisation parlementaire. L'Unsa-Fonctionnaires se félicite de l'engagement de raccourcissement des délais d'élaboration des résultats.

Le ministre Christian Jacob répond, en ce sens, à la demande non seulement des organisations syndicales mais aussi à celle plus générale des citoyens.

– Sur le plan qualitatif, l'Unsa-Fonctionnaires demande une amélioration de l'étude des structures d'emploi. Dans ce cadre, l'Unsa s'interroge sur les difficultés que pourrait rencontrer l'Observatoire du fait de l'absence actuelle d'harmonisation des données. La simplification et le progrès que représente l'utilisation générale, en 2006, de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U) ne garantit pas une connaissance opérationnelle des nomenclatures des emplois dans la fonction publique de l'État ni dans la territoriale. Quant à la fonction publique hospitalière, elle utilise les catégories socioprofessionnelles de l'Insee.

Le travail considérable de savoir, de connaissance et de transparence de l'emploi public déjà effectué ne doit pas être ralenti par des imperfections de nomenclature qui, nous en sommes certains, seront rapidement dépassées sans créer de nouvelles enquêtes auprès des employeurs.

Au niveau de la transparence, l'Unsa-Fonctionnaires souhaite que la dynamisation de la carrière projetée par l'actuel ministre conduise à une réelle étude de la rémunération globale et de son évolution sur le moyen et long terme. Pour l'Unsa-Fonctionnaires, cette connaissance éviterait des comparaisons réductrices, voire simplistes, qui s'appuient sur l'analyse et la comparaison à partir des seules moyennes annuelles.

### La gestion prévisionnelle s'est bien améliorée avec, cette année 2005, la centralisation d'une quinzaine de plans de Gpeec

- Mais c'est encore incomplet et surtout, l'Unsa réitère sa revendication visant à faire des CTPM le lieu d'un dialogue et d'un réel débat sur cette préoccupation essentielle, plutôt que le bref moment d'une information descendante et évanescente.
- Pour la fonction publique territoriale, l'Unsa regrette, cette année encore, que les travaux réalisés au niveau du CSFPT sur l'adaptation des concours et des cadres d'emplois à certaines spécialités ou à des métiers émergents ne soient pas intégrés.

- L'amélioration et l'harmonisation de nos outils d'observation peuvent permettre la limitation du recrutement de non-titulaires au strict nécessaire dans les trois fonctions publiques par une meilleure adéquation des recrutements aux missions.
- La généralisation du noyau SIRH peut permettre un développement de l'anticipation à condition que les informations soient fiables et accessibles à tous les acteurs. L'Unsa-Fonctionnaires souhaite que les SIRH soient un outil partagé du dialogue social.

L'Unsa-Fonctionnaires participera dans ce cadre à la réflexion sur le répertoire des métiers.

La masse et la qualité des informations recueillies et synthétisées par l'Observatoire de l'emploi public, combinées avec la Lolf, conduisent à une situation inédite

- Il y a le risque de confiscation de l'outil par une démarche technocratique où le « sachant » prendrait le pas sur l'opérationnel.
- Il y a le risque d'une simplification mal gérée qui, produisant des questions, conduirait à l'émergence de nouveaux circuits d'information et de compléments d'enquête auprès des employeurs publics alourdissant inutilement la tâche des employeurs.
- L'Observatoire est le lieu de rencontre des ministères, des administrations, des parlementaires, des représentants des collectivités territoriales, de l'hospitalière, des associations et des personnels.

Il y a là matière à synthétiser les observations et il y a l'opportunité d'un diagnostic partagé.

Au-delà de cette observation mutuelle et dynamique, les choix sont de nature politique. Le plan d'action est objet de gouvernement et de pouvoir. L'Unsa-Fonctionnaires, pour sa part et à ce niveau, estime qu'il convient de dépasser la brutalité réductrice de l'arbitrage pour entrer dans le processus du compromis.

Jean-Marie Poirot Secrétaire national 12 septembre 2005

## L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)

Les Fonctions publiques – CGC soulignent la grande qualité des travaux de l'OEP. L'objectivité et la rigueur qui les sous-tendent en font un outil indispensable qui doit permettre d'anticiper et de préparer les décisions dans la concertation éclairée et consensuelle et dans l'intérêt combiné des personnels et des collectivités publiques.

Dans cet esprit, les Fonctions publiques – CGC réitèrent leur demande, depuis la création de l'Observatoire, que la dimension rémunérations et salaires fasse partie intégrante de cette observation objective de l'emploi public selon ses différentes caractéristiques, dans la mesure où la démarche est maintenant parfaitement reconnue. Cela pourrait servir utilement d'appui dans les négociations salariales.

Afin de répondre aux besoins de demain, deux aspects méritent d'être soulignés :

 - l'approche macroéconomique relevée dans le rapport, qui est une bonne approche, essaie d'avoir une vision globale de l'emploi tant public que privé pour faire face au défi démographique des départs en retraite massifs. L'employeur public doit veiller à ce que les viviers de compétences soient au rendez-vous des besoins, sans pour autant assécher le marché du travail, notamment des cadres. Les contours étant fixés, il convient d'évaluer les besoins de l'économie française tant publique que privée, ce qui induit de répondre aux besoins en matière de formation initiale pour les recrutements extérieurs et de mettre en place des mécanismes de promotion interne pour puiser dans le vivier des compétences en place (REP, examens professionnels, etc.), concernant toutes les catégories (du C en B. B en A et A en A+):

- la démarche métiers à laquelle les Fonctions publiques - CGC sont attachées doit non seulement être poussée dans chaque secteur de la fonction publique, jusqu'à l'interministériel pour l'État, pour aboutir à une approche inter-fonctions publiques ayant des implications statutaires favorables aux personnels.

Les Fonctions publiques – CGC soulignent la réduction des effectifs dans la fonction publique d'État au bénéfice de la territoriale pas toujours en rapport avec les suppressions effectives de missions ou les transferts de compétence. La réflexion sur les organisations n'a pas été menée avec les personnels à l'occasion pourtant exceptionnelle et très opportune de la mise en place de la Lolf.

La situation, comme le montre le rapport, devrait s'aggraver fortement dans les trois années à venir 2006, 2007, 2008 avec les départs massifs en retraite, dans un rapport annuel d'un à dix parfois avec la période précédente ; le remplacement arbitraire sur place d'une partie seulement des départs ne va pas manquer de créer des dysfonctionnements sérieux dans bon nombre d'administrations.

Le rapport met encore et toujours en évidence l'inefficacité des mesures prises jusqu'à présent en matière d'amélioration des métiers, des carrières et de la promotion en particulier des femmes dans la fonction publique, ce que déplorent les Fonctions publiques – CGC.

Concernant le SIRH, les Fonctions publiques – CGC mettent en garde sur le risque de dérives déjà connues sur ACCORD dans la mise en place d'outils très ambitieux de gestion, gros consommateurs de ressources (personnels, matériels et logiciels) au détriment des secteurs productifs euxmêmes. Ceux-ci de plus reportent vers des fonctions supports des moyens importants en supprimant les services de proximité souvent plus efficaces et plus près des réalités pratiques et quotidiennes des personnels.

En matière de mobilité, les Fonctions publiques – CGC souhaitent voir apparaître le statut d'accueil des salariés du privé qui intègrent la fonction publique territoriale, ce qui mettrait en évidence la dérive contractuelle, tant pour les catégories C où l'on peut recruter directement que pour les cadres. La dimension géographique qui commence à être analysée est essentielle sur la mobilité puisque les situations diffèrent largement d'une région à l'autre. De ce point de vue, les déficits après départ en retraite seront très disparates et nécessiteront des réorganisations profondes ou des mobilités en masse. L'analyse des taux de chômage par région et des effectifs des administrations est très intéressante et montre une fois encore le rôle majeur de régulation de l'État qui, au demeurant, se réduit de plus en plus.

Catherine Gilles et Jean-Pierre Arnault Membre titulaire et suppléant des Fonctions publiques – CGC au conseil d'orientation de l'OEP 23 septembre 2005

#### L'Interfon CFTC – Fonction publique de l'État, Fonction publique territoriale, Fonction publique hospitalière

Dans un rapport daté de décembre 1999, la Cour des comptes accablait l'État employeur, en dénonçant de nombreux dysfonctionnements ou irrégularités : emplois en surnombre, mises à disposition ou détachements injustifiés, gestion prévisionnelle des ressources humaines défaillante, méconnaissance des effectifs de la fonction publique et de sa nature.

Dans deux rapports de mars et mai 2000, le Commissariat général du Plan épinglait également l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la fonction publique.

#### Un outil précieux

Prenant acte de ces critiques, le Gouvernement a créé, par un décret du 13 juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers. Son programme de travail, présenté par Michel Sapin, alors ministre de la Fonction publique, s'articulait autour de trois axes :

- assurer la transparence en matière d'effectifs ;
- améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de chaque ministère et de chaque fonction publique ;
- réaliser des études prospectives sur l'emploi public et les qualifications.

Ce nouveau rapport de l'Observatoire de l'emploi public, comme les précédents, améliore la connaissance du nombre réel des emplois publics ainsi que leur nature, et permet de vérifier si la démographie de la fonction publique est bien représentative de la société qu'elle est chargée d'administrer.

Ce rapport est aussi un outil précieux pour avoir une vision prospective des créations d'emplois à venir. Ce qui doit faciliter la mise en place d'une réelle gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences.

#### Quel rôle pour l'État?

En une période où l'on remet en question le périmètre d'intervention de l'État, le Gouvernement doit clarifier sa politique dans ce domaine. Sinon, nous craignons que le résultat des travaux et des observations contenus dans ce rapport ne soit sans intérêt.

Le problème se situe au niveau national : ce dont il faut s'assurer, c'est que le service public dans son ensemble, et chacune des trois fonctions publiques, considérée isolément, disposeront bien au plan national de jeunes formés prêts à être embauchés.

Il faudrait donc établir quelques scénarios :

- maintien du volume du secteur public existant, marchand et non marchand en part de PIB et en nombre d'agents ;
- ou bien réduction de la sphère des services publics, marchands et non marchands, avec diminution corrélative du nombre des agents, publics ou privés, employés par des personnes publiques ;
- ou, au contraire, augmentation du secteur public, avec option délégation accrue au secteur privé ou au contraire, extension de la régie directe.

Ensuite, traduire ces différents scénarios en effectifs salariés et confronter ces données à la capacité de formation de tous les organismes publics préparant les jeunes sortis du système éducatif à l'accès à la fonction publique.

Cet exercice a le mérite de placer le Gouvernement devant ses responsabilités : entend-il prendre les mesures nécessaires au maintien d'une fonction publique statutaire, ou bien préfère-t-il laisser celle-ci s'étioler et laisser la situation se dégrader ?

Les récents événements météorologiques qui se sont passés dans la première puissance mondiale devraient calmer les ardeurs de ceux qui veulent réduire à sa plus simple expression le périmètre d'intervention de l'État.

#### Étendre la compétence aux rémunérations

Enfin, la CFTC demande l'extension des compétences de l'Observatoire aux questions salariales. Cela serait d'autant plus opportun que la mise en œuvre effective de la Lolf au 1<sup>er</sup> janvier 2006 va lier d'une manière encore plus étroite qu'auparavant la politique gouvernementale des effectifs avec la politique salariale.

Yves Missaire
Interfon CFTC



#### L'Association des maires de France

Mesdames, Messieurs,

En ma qualité de maire d'une collectivité territoriale de 20 000 habitants, je souhaite, dans le cadre de notre réunion d'aujourd'hui, exprimer le besoin ressenti, de façon générale, par les élus, de cerner de façon optimale, l'emploi public au sein de la collectivité qu'ils ont à gérer, et au-delà de l'emploi public dans son ensemble.

Un constat s'impose : les collectivités territoriales sont en effet destinataires d'enquêtes multiples visant à identifier toujours mieux les emplois de la fonction publique territoriale.

Je citerai par exemple les enquêtes traditionnelles :

- du CNFPT;
- du CDG:
- ou de la DRCL de la préfecture ;

auxquelles s'ajoutent celles :

- de l'Insee :
- de l'ANPE.

Or, cette superposition d'initiatives concourt à l'effet inverse d'une clarification, car les indicateurs manquent de cohérence et de pertinence.

Or, une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences impose cette exigence.

La collectivité territoriale est en effet un acteur essentiel, à travers sa démarche de création ou de suppression des postes, ou encore de suivi de carrière des agents.

Dans sa démarche, elle est accompagnée d'instances et de structures qui assurent la fluidité du marché de l'emploi public local, notamment le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le CNFPT ou le CDG, à travers les formations et concours.

Certes, beaucoup de travaux d'analyse ont été effectués, à travers les bilans sociaux que les collectivités ont à établir, à l'issue de chaque année impaire : bilan qui photographie à un instant T les effectifs et la situation des agents de la collectivité, mais dont le caractère non impératif peut nuire à une perception d'ensemble.

Par ailleurs, l'exploitation qui en est faite n'est pas toujours bien rendue aux collectivités, compte tenu des difficultés rencontrées par la DGCL et le CNFPT pour faire remonter les données.

L'émergence de nouveaux métiers et la recomposition des familles professionnelles, des activités et des compétences nous conduisent à une nécessaire adaptation.

De là découle une formation adéquate.

Toutefois, certains groupes de formation sont parfois difficiles d'accès ; au CNFPT, par exemple, s'agissant des métiers relatifs aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (formations très demandées).

De nouvelles fonctions émergent, d'autres sont renforcées et la collectivité doit disposer de moyens fiables, afin d'anticiper sa gestion des ressources humaines.

L'enquête « métiers », sollicitée de façon récente, par le service emploi du CDG qui a créé l'observatoire départemental de l'emploi, va dans ce sens.

L'objectif étant d'obtenir une vision globale des compétences existantes au sein des collectivités du département, et d'anticiper auprès d'elles les éventuelles difficultés en matière de recrutement, de mobilité et d'organisation des services.

Cela s'avérera non seulement utile aux employeurs publics territoriaux, mais aussi au public, quant à son information sur les opportunités d'emplois.

Dans un souci de cohérence des sources statistiques des fonctions publiques, l'on ne peut qu'être satisfait de la mise en place d'un système d'information de ressources humaines rassemblant toutes les informations relatives aux ressources humaines et des processus qui permettent de les gérer.

L'orientation retenue de faire de la déclaration annuelle de données sociales la colonne vertébrale du système d'information me semble cohérent.

En effet, celle-ci comporte des informations utiles à des acteurs multiples (régime de sécurité sociale, services fiscaux, Insee, CNRACL, Ircantec...).

L'employeur est demandeur d'informations sur l'utilisation des renseignements collectifs.

Tout cela ne pourra se faire sans une réelle coordination entre les différents acteurs.

Le centre de gestion apparaissant comme jouant un rôle clé dans ce contexte en sa qualité de partenaire des collectivités.

Telles sont les observations dont je tenais à vous faire part.

Je vous remercie.

Michel Carnois *Maire de Croix*6 septembre 2005

## Le Conseil national de la fonction publique territoriale

Monsieur le Ministre,

Le CNFPT en tant que partenaire de l'Observatoire de l'emploi public apprécie la place croissante de la fonction publique territoriale dans le rapport et la prise en compte de ses travaux d'observation et de prospective sur les métiers territoriaux et les diagnostics régionaux de l'emploi public territorial. Le monde territorial est traversé, particulièrement depuis dix ans, par de multiples évolutions sociales, politiques, juridiques et technologiques :

- la recomposition des territoires dans le cadre de l'intercommunalité, notamment avec la montée en puissance des communautés d'agglomération et de communes;
- l'acte II de la décentralisation ;
- l'évolution des modes de gestion ;
- le développement et l'évolution de la demande sociale ;
- la complexification de l'environnement juridique des politiques publiques ;
- les perspectives démographiques liées aux départs en retraite, etc.

Ces évolutions ont un impact direct sur les champs d'interventions stratégiques, techniques et sociaux des collectivités, leurs missions et les activités exercées. Elles se traduisent par des modifications substantielles des organisations du travail et du contenu des métiers.

Le CNFPT accompagne les collectivités dans l'adaptation permanente des compétences requises pour leurs agents par une offre de formation professionnelle de qualité. L'anticipation est devenue une nécessité pour les collectivités comme le CNFPT ; c'est pourquoi l'établissement les accompagne dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences en mettant à disposition des outils de référence tels que le répertoire des métiers territoriaux et des éléments de connaissance objectivés de leurs ressources actuelles et des besoins futurs (études de l'Observatoire du CNFPT).

Face à ces évolutions, le CNFPT a renforcé ses capacités d'observation et de prospective des métiers exercés par les fonctionnaires territoriaux en se dotant d'une organisation en pôles de compétences. Ces dispositifs d'observation sectorielle, répartis sur le territoire au sein des structures déconcentrées de l'établissement, ont permis la réalisation de travaux tant quantitatifs sur l'emploi au niveau national et régional, que qualitatifs et prospectifs sur les situations de travail et les métiers.

L'élaboration du « répertoire des métiers territoriaux » a été pilotée par un groupe de travail composé de représentants des élus et des partenaires sociaux, ce qui me semble particulièrement important pour partager ensemble les diagnostics. La démarche mise en œuvre par le CNFPT a mobilisé en outre de nombreux professionnels des collectivités et l'ensemble des structures déconcentrées de l'établissement.

Dans ce répertoire, 253 métiers sont décrits précisément. Pour chacun d'entre eux, une double correspondance est établie, d'une part avec le ou les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, d'autre part avec le métier ou les métiers équivalents dans le secteur privé, dans le cadre du répertoire de l'ANPE.

Cet outil permettra de faire connaître la richesse et la diversité des métiers proposés par les collectivités. En effet, nos collectivités représentent un vivier d'emplois très important sur nos territoires, malheureusement encore trop peu connu par le grand public.

Il constitue également une base de références objectives pour les systèmes de formation professionnelle, scolaire et universitaire qui ont pour vocation de préparer notre jeunesse aux emplois de demain. La formation initiale doit s'adapter et mieux prendre en compte les compétences requises pour occuper les emplois et les postes proposés par les collectivités.

Avec ce répertoire des métiers territoriaux et les diagnostics régionaux de l'emploi public territorial, le CNFPT et les collectivités territoriales pourront jouer pleinement leur rôle de promotion des emplois et des recrutements au sein d'une fonction publique jeune, dynamique et riche de potentiels.

Je me réjouis enfin de la collaboration fructueuse entre le CNFPT et l'Observatoire de l'emploi public et vous fais part de ma satisfaction à l'égard du travail de ce dernier qui a contribué depuis plusieurs années à une connaissance fine des effectifs des trois fonctions publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

André Rossinot Maire de Nancy 26 septembre 2005

## Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Cette quatrième édition du rapport de l'OEP témoigne, comme les précédentes, d'une grande qualité, ce qui en fait un instrument de connaissance précieux autant dans une perspective de dialogue social renforcé que de meilleure gestion des ressources humaines pour la fonction publique territoriale.

- 1) Le premier chapitre établit clairement que l'essentiel du dynamisme de l'emploi public repose depuis plus d'une décennie sur celui de la fonction publique territoriale et que cette évolution s'est accentuée récemment, avant même la prise en compte des effets à venir de la nouvelle étape de décentralisation. Près de 50 % de l'accroissement de l'emploi public entre 1992 et 2003 et près de 60 % de celui enregistré entre 2002 et 2003 résultent ainsi de la progression des effectifs de la FPT. De même, les études sur la précarité, la féminisation, la qualification, la mobilité et la localisation de cet emploi public territorial fournissent-elles des renseignements utiles. Bien sûr, des approfondissements pourraient être encore apportés, s'agissant notamment des emplois aidés par exemple qui représentent près de 10 % des effectifs territoriaux.
- 2) La focalisation sur « l'enjeu régional », à propos notamment des conférences régionales de l'emploi territorial, nous paraît particulièrement bienvenue. Cet échelon est en effet tout à fait pertinent pour la collecte et l'analyse de maints indicateurs de la FPT notamment en matière de recrutement, de mobilité et de formation. Il autorise à ce propos un partenariat opérationnel entre délégations régionales du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), centres de gestion (CDG) départementaux ou interdépartementaux et collectivités non affiliées (régions, départements, communes de plus de 350 agents) aux CDG. Il est d'autant plus nécessaire de bien tenir compte de ces collectivités non affiliées qui regroupent près de 50 % de l'emploi territorial et qui l'influent donc fortement tant quantitativement que qualitativement.
- 3) De même, l'intérêt de l'actualisation du répertoire des métiers territoriaux, effectuée par le CNFPT, est-il opportunément souligné dans la perspective de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui s'impose à toutes les collectivités territoriales si elles veulent répondre au mieux aux besoins des citoyens. Il faut cependant insister sur le fait que ce nouveau répertoire s'attache aussi à noter les correspondances de ces métiers territoriaux avec les aspects statutaires (cadres d'emplois). Ce qui nous paraît particulièrement important à un moment où, comme l'analyse par ailleurs le rapport de l'OEP, se met en place une démarche « métier » dans la FPE.

Au total, le CSFPT ne peut que se féliciter de la collaboration établie avec l'OEP pour améliorer l'observation et la connaissance de la fonction publique territoriale et est pour sa part tout décidé à l'approfondir encore dans la perspective paritaire qu'il privilégie.

Henri Jacot, adjoint au maire de Lyon Président de la formation spécialisée n° 1 « Questions institutionnelles, études et statistiques » du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

### Table des matières

Préface de Christian Jacob	3
ommaire	5
Première partie E RAPPORT ANNUEL	9
Résumé	11
ntroduction	23
Chapitre 1	
a transparence de l'emploi public à travers le tableau de synthèse	25
Des concepts clarifiés	25
Des critères de dénombrement définis.  Les contours de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale sont précisés .  Seuls les emplois principaux sont pris en compte dans le tableau de synthèse	26 27 28
les non-titulaires	29
Plusieurs évaluations de l'emploi public proposées  Dans une approche juridique, la fonction publique représente 5,2 millions d'agents  Dans une approche économique, elle s'élève à 5,95 millions d'agents  D'autres grilles de lecture peuvent être retenues  L'évolution annuelle de l'emploi public est établie en cohérence	31 32 33 33 36
Chapitre 2  L'analyse de l'emploi public dans les trois fonctions publiques	39 39 41 43
est tirée par celle de ses établissements.  Les effectifs des ministères connaissent des évolutions contrastées.  Depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent.	44 45 46
Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères et la fonction publique	
Dans la fonction publique de l'État, on distingue deux catégories de non-titulaires	48 50 51
en compte des personnels payés sur crédits de remplacement	52
a forte féminisation de la fonction publique	53
Des métiers et des filières sont traditionnellement réservés aux femmes	53 55 56 57
La structure hiérarchique des fonctions publiques territoriale et hospitalière reste stable	59 60 61 63

Chapitre 3	
D'autres angles pour l'analyse de l'emploi public	6
L'attractivité de la fonction publique en question face au choc démographique	6
à la retraite	6.
• Les lauréats sont aujourd'hui surqualifiés	6
• Les personnes ayant des parents immigrés sont sous-représentées	6 6
<ul> <li>L'urgence démographique est commune aux trois fonctions publiques</li> <li> mais plus marquée dans la fonction publique de l'État</li> </ul>	6
Les départs à la retraite seront importants dans les années à venir	7
La fonction publique est aujourd'hui attractive	7
• mais des tensions futures sur le marché du travail des plus qualifiés pourraient modifier la donne	7
La mobilité dans la fonction publique territoriale : un enjeu pour la gestion des ressources humaines	7
• Deux résultats connus : les femmes sont plus attirées que les hommes par la fonction publique territoriale	7
• et les cadres plus mobiles	7
<ul> <li>Deux résultats novateurs : la structure par âge est en partie liée aux mobilités public/privé</li> <li> mobilité et salaire sont deux variables liées</li> </ul>	7 7
La localisation de l'emploi public : une première étude	7
• Les taux d'administration sont différents entre les régions	7
• Ces différences sont dues en partie aux écarts de densité démographique	7
• mais aussi à la dynamique de la population	7
• et aux spécificités régionales	7
• Au final, l'emploi public occupe une place plus importante dans les régions touchées par le chômage.	
Une mesure plus complète de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés  • Les trois fonctions publiques en font une de leurs préoccupations	8
des ministères	8
• et montre une stabilité du taux d'emploi	8
Chapitre 4	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique territoriale	8
Le développement des « conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation »	8
• De nombreux partenaires ont été associés à la démarche	8
Cette démarche s'appuie sur un diagnostic partagé	8
<ul> <li>Elle permet d'élaborer des plans d'action concertés</li> <li>Des réflexions sont en cours pour pérenniser ces conférences</li> </ul>	Ş
Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale actualisé	9
• À partir d'une photographie des emplois types, des fiches métiers détaillées ont été élaborées	9
<ul> <li>Les 253 métiers reflètent les évolutions intervenues depuis 1993</li></ul>	9
Chapitre 5	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique hospitalière	9
Le nouveau répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière : un outil pour la gestion prévisionnelle	10
• Ce répertoire est destiné à tous les professionnels de santé	10
<ul> <li>Sa méthode d'élaboration a été participative.</li> <li>Aujourd'hui il s'agit de communiquer, de former et d'actualiser.</li> </ul>	10 10
La nécessaire prise en compte des réflexions plus globales sur l'offre de soins  • La gestion prévisionnelle de la fonction publique hospitalière intègre l'évolution des effectifs	10
des professions de santé	10
<ul> <li>Evanuario des meders et des comportements des professionnels de la sante est alicsi price en compte.</li> </ul>	1 1

#### Chapitre 6

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique de l'État	115
Les objectifs de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences connus des ministères	115
Une gestion prévisionnelle qui s'appuie sur un ensemble d'informations	116 116
les besoins en recrutement	124
Traduire l'évolution des missions en emplois et en compétences : une étape essentielle de la démarche	128
Certains ministères ont redéfini profondément leurs missions	129
<ul> <li>Des plans de gestion prévisionnelle font ressortir les besoins en compétence</li></ul>	132 133
Un indicateur pour suivre la mise en œuvre de la démarche de gestion prévisionnelle	140
Chapitre 7 La démarche « métier » dans la fonction publique de l'État	143
Pourquoi engager une démarche « métier » interministérielle dans la fonction publique de l'État ?.	143
• Quels sont les enjeux d'une démarche « métier » au sein de la fonction publique de l'État ?	143
<ul> <li>Les répertoires ministériels existants sont hétérogènes</li> <li>Un répertoire interministériel des métiers de l'État constitue un élément de cohérence de la démarche « métier » pour la fonction publique de l'État</li> </ul>	144 144
Quels enseignements tirer des démarches « métier » déjà engagées ?	145
• L'objectif principal poursuivi par une démarche « métier » détermine le choix de la méthodologie	145
• Quelles sont les composantes d'une méthodologie relative à une démarche « métier » ?	146
L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)	149
• Deux concepts sont définis : le domaine fonctionnel et l'emploi-référence	149
Les emplois-référence sont décrits par domaine fonctionnel	151
• L'élaboration du RIME se fera au sein de groupes de travail	151
Chapitre 8	
Les systèmes d'information des trois fonctions publiques	153
Le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines :	
un axe de travail stratégique	154
• En 2003, trois groupes de travail s'étaient réunis	155
<ul> <li>En 2004, le travail interministériel s'est poursuivi dans trois directions</li> <li>Mi-2005, où en est le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources</li> </ul>	157
humaines ?	159
L'amélioration du système d'information sur les trois fonctions publiques ; une orientation	
prioritaire pour améliorer la connaissance.	160
• Deux questions ont été principalement traitées en 2001-2003 : celle du champ de l'emploi public	
et celle de son dénombrement	160
<ul> <li>Ces travaux ont toutefois montré les insuffisances du dispositif statistique actuel</li></ul>	162 162
• parallèlement, une meilleure coordination entre les différents acteurs de la fonction publique	102
territoriale a été proposée	164
Bibliographie	167
Liste des sigles	171

Deuxième partie	
LES AVIS	179
Les organisations syndicales	
La Confédération française démocratique du travail – fonctions publiques (CFDT – fonctions publiques)	181
La Confédération générale du travail – fonction publique (CGT-fonction publique)	182
La Fédération générale des fonctionnaires – Force ouvrière (FGF-FO)	184
La Fédération syndicale unitaire (FSU)	185
L'Union nationale des syndicats autonomes des personnels des fonctions publiques (Unsa-Fonctionnaires)	186
L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)	187
L'Interfon CFTC – Fonction publique de l'État, Fonction publique territoriale, Fonction publique hospitalière	189
Les associations	
L'Association des maires de France	191
Le Conseil national de la fonction publique territoriale	192
Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	194



### L'Observatoire de l'emploi public

### Rapport annuel 2004-2005 Annexes

6 septembre 2005



### **Sommaire**

Anne	exe 1 - Le tableau de synthèse sur l'emploi public au 31 décembre des années 1998 à 2003 (Vincent Loonis – Insee,	) 5
Anne	exe 2 - La diversité dans la fonction publique (Denis Fougère et Julien Pouget – Crest-Insee)	18
1.	La fonction publique est largement féminisée, sauf dans les emplois de direction	19
2.	La surqualification des salariés entrés dans la fonction publique au cours des années 1990	20
3.	Les enfants de fonctionnaires restent sur-représentés dans la fonction publique	21
4.	Les personnes ayant des parents immigrés sont sous-représentées dans la fonction publique	22
Anne	exe 3 - Impact du choc démographique dans la fonction publique (Audrey Baëhr – DGAFP)	25
1.	La situation démographique générale : une baisse de la population active dans les dix ans à venir	25
2.	L' « urgence démographique » est commune aux trois fonctions publiques et y est plus forte que dans le secteur privé	28
3.	Les catégories et les métiers inégalement concernés : vers une pénurie de personnel qualifié ?	32
Anne	exe 4 - La localisation de l'emploi public (Annie Brenot - DGAFP)	49
	Le taux d'administration pour localiser l'emploi public	
	La place de l'emploi public dans l'emploi total	
Anne	exe 5 - La mobilité professionnelle dans les collectivités territoriales une première évaluation (Malik Koubi - Insee)	
1.	Des salariés mobiles aux caractéristiques différentes selon le « domaine d'emploi »	65
2.	Une mobilité « géographique » très réduite dans les collectivités territoriales	69
3.	Une mobilité « d'entreprise », elle aussi, très faible dans les collectivités territoriales	73
1	Salaira et mobilité : des veriables liées	75

Anne	exe 6 - Des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés : un débat sur l'emploi public clarifié (Nadia Amellah-Chikh et Olivier Lavergne - DGAFP)	87
1.	Des emplois en loi de finances aux effectifs payés – un débat sur l'emploi public clarifié	88
2.	Des situations ministérielles contrastées qui influent sur la gestion des ressources humaines	93
Anne	(Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANCDG))	103
1.	Dans le cadre de leurs missions, les CDG doivent mobiliser des données sociales	103
2.	La création d'infocentres est de nature à les conforter dans ces missions	106
3.	Synthèses départementales de l'emploi et conférences régionales	107
Anne	exe 8 - Séries longues (DGAFP – Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation)	119
1.	Effectifs des trois fonctions publiques	119
2.	Effectifs des ministères	127

Les Plans Gpeec des ministères sont disponibles sur le site de la fonction publique à l'adresse : <a href="www.fonction-publique.gouv.fr">www.fonction-publique.gouv.fr</a>

à la rubrique connaître la fonction publique/Observatoire de l'emploi public

### Annexe 1 Le tableau de synthèse sur l'emploi public

Au 31 décembre des années 1998 à 2003

**Vincent Loonis – Insee** 

Ce tableau, qui vise à resituer l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés, permet également de préciser les contours des différentes fonctions publiques : la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Au 31 décembre 2003, le nombre de personnes dépendant d'administrations ou d'établissements publics administratifs dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique s'est élevé à 5,21 millions, dont 4,98 millions d'agents de statut fonctionnaires ou non-fonctionnaires (hors bénéficiaires d'un emploi aidé non marchand et volontaires du ministère de la Défense et de l'Outre-mer).

Les tableaux portent sur les effectifs au 31 décembre des années 1998 à 2003. Ils sont complétés par un calcul d'évolution des effectifs entre 2002 et 2003 et un tableau synthétique présentant les évolutions 1998-2003.

On rappelle qu'il n'est pas tenu compte de la quotité de travail (temps complet ou partiel), chaque personne comptant pour une.

#### Présentation du tableau de synthèse

Conformément au territoire national au sens de la comptabilité nationale, le champ géographique retenu est celui de la métropole et des Dom : sont donc exclus les agents employés par l'État dans les Tom et l'étranger. Ce choix permet d'évaluer dans un champ homogène la part de l'emploi public dans l'ensemble de l'emploi salarié. L'emploi salarié total est évalué au lieu de travail et non au lieu de domicile comme dans les estimations d'emploi salarié que publie l'Insee par ailleurs. On passe de cette évaluation à celle du tableau de synthèse en éliminant les travailleurs frontaliers domiciliés en France et travaillant en dehors du territoire national et rajoutant les travailleurs frontaliers travaillant en France mais domiciliés à l'étranger.

Le tableau classe chaque entité employeur en fonction de trois de ses caractéristiques : son statut juridique, sa nature économique et le statut de recrutement de droit de ses agents.

Ce classement s'opère de la façon suivante (cf. encadré 1) :

- en ligne, les employeurs sont ventilés en fonction de leur statut juridique selon la codification Sirène de l'Insee, qui repose sur les critères juridiques du droit administratif et du droit des sociétés ;
- en colonne, les employeurs sont classés d'une part :
- en fonction de leur nature économique (appartenance ou non au champ des Administrations publiques des Comptes nationaux) : d'un côté (trois colonnes de gauche),

5

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Y compris les non-titulaires des trois fonctions publiques.

les employeurs non marchands à caractère public, de l'autre côté (trois colonnes de droite), les employeurs marchands et ceux non marchands à caractère privé ;

- d'autre part, en fonction du statut de droit commun de leurs agents (droit public ou droit privé).

Le classement dans le secteur institutionnel des administrations publiques dépend du système de Comptabilité nationale en vigueur. Pour la première fois, les tableaux de synthèse 2002 et 2003 sont présentés « en base 2000 », ce qui peut générer des différences avec le tableau 2002 présenté dans le précédent rapport.

Pour chacune des quatre premières lignes, les emplois sont ventilés en fonctionnaires (titulaires de la fonction publique), non fonctionnaires (non-titulaires de la fonction publique et salariés de droit privé) et emplois aidés (CES - contrat emploi solidarité -, CEC - contrat emploi consolidé - et emploi jeune).

Le tableau de synthèse réalisé par l'Insee permet d'estimer l'importance de l'emploi public selon différents concepts :

- dans une approche de comptabilité nationale, économique donc, le nombre de personnes travaillant à titre principal dans des administrations ou organismes publics financés majoritairement par prélèvements obligatoires s'est élevé au 31 décembre 2003 à 5,95 millions (hors contingent, TOM et Étranger), ce qui représentait environ 26,3 % des salariés de Métropole et des Dom. Parmi ces personnes, seuls 3,96 millions relevaient des titres II, III et IV du statut de la fonction publique.
- dans une approche plus juridique, le nombre de personnes dépendant d'administrations ou d'établissements publics administratifs dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique s'est élevé à 5,2 millions. Parmi eux, le nombre des titulaires et non titulaires s'est élevé à 4,98 millions, ce qui représentait environ 22 % des salariés de métropole et des Dom, chiffre auquel peuvent être ajoutés les 208 000 agents bénéficiant de contrats aidés et les 22 700 volontaires de la défense et de l'Outre-mer.

#### Les emplois aidés

Le recensement de la majeure partie des emplois aidés du secteur public a été réalisé à partir des sources gérées par l'Insee (fichiers de paye de l'État et ses dispositifs complémentaires, enquête sur les collectivités territoriales).

Au 31 décembre 2003, la fonction publique regroupant les ministères, les collectivités territoriales, les EPA et Epic emploie près de 214 300 personnes bénéficiaires de contrats aidés de type CES, CEC et emplois jeunes, soit une évolution de - 26,7 % par rapport à l'année précédente.

Le nombre d'emplois aidés calculé directement à partir des sources sur l'emploi public peut différer de celui présenté par le Cnasea. En effet, il est parfois difficile dans les fichiers de paye de distinguer les emplois aidés des autres agents non-fonctionnaires.

#### Évolution des effectifs entre le 31/12/2002 et le 31/12/2003

En un an, l'effectif du total des emplois salariés a diminué de 0,4 %, soit une perte nette de 88 400 emplois. La baisse concerne en particulier le secteur privé : - 1,5 % pour la ligne relative aux personnes physiques et aux sociétés commerciales.

Dans le secteur public, les effectifs sont restés stables dans les collectivités territoriales (régions, communes et départements), et ont baissé de 0,2 % dans la fonction publique de

l'État (ministères), soit une perte de 5 000 postes environ, qui se décompose en 10 000 postes de titulaires en plus contre 15 000 postes de non-titulaires en moins.

Dans les établissements publics (lignes 3 et 4 du tableau de synthèse), les effectifs des EPA ont progressé de 3 % tandis que ceux des personnes morales soumises au droit commercial ont connu une baisse de 1 %. La croissance des emplois des EPA provient essentiellement d'une combinaison entre la baisse des emplois aidés et l'augmentation des personnes des établissements publics locaux non marchands des collectivités territoriales, soit 23 200 agents titulaires supplémentaires dans les services d'incendie et de secours, dans les établissements publics intercommunaux (communautés de communes et communautés de villes), pour la plupart transférés des communes.

Ces évolutions doivent être considérées avec prudence en raison de la prise en charge en 2003 sur les budgets des établissements publics, de nombreux agents payés en 2002 sur le budget de l'État. En raison de la nature des sources mobilisées, ce type de phénomène conduit à afficher une baisse des effectifs des ministères au bénéfice des établissements publics, baisse qui retrace un simple changement de prise en charge budgétaire des rémunérations.

#### Encadré 1 : Définition des lignes et des colonnes du tableau

La ligne 1 correspond à l'administration de l'État : ministères, y compris La Défense. Il convient de noter que l'ensemble des militaires à solde mensuelle a été considéré comme titulaires (fonctionnaires).

La ligne 2 correspond aux collectivités territoriales au sens strict : régions, départements et communes.

La ligne 3 correspond aux Établissements publics administratifs (EPA). Il s'agit pour la plupart d'établissements où le statut de recrutement des agents est de droit public ou de cas particuliers comme les organismes consulaires, les caisses nationales de régime général de la sécurité sociale.

Les EPA non marchands à statut de recrutement de droit public, en colonne 1, peuvent être classés en quatre catégories :

- les EPA dont les personnels relèvent surtout de la fonction publique d'État, parmi lesquels on distingue les administratifs (ANPE, Crous,...), les universités (pour le personnel payé sur leur budget propre), les établissements publics scientifiques et techniques comme le CNRS, Inra, Inserm ;
- les lycées et collèges, établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), pour leur personnel propre ;
- les EPA relevant du champ des collectivités territoriales et qui ne sont pas marchands, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles, les organismes intercommunaux du type communautés urbaines, districts, syndicats à vocation multiple ou unique (une partie de ceux à vocation unique sont toutefois classés en marchands et affectés à la colonne 4), les organismes départementaux comme le service d'incendie et de secours, l'action sociale et médico-sociale et également les organismes nationaux comme le CNFPT et les centres départementaux de gestion de la FPT;
- les hôpitaux publics, y compris le personnel médical et le personnel non-titulaire sur crédits de remplacement et figurent également dans cette catégorie les établissements publics pour personnes âgées (maisons de retraite publiques autonomes).

D'autres EPA comme les organismes consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers) apparaissent en colonne 2 parce qu'ils recrutent des personnels de droit public particulier.

Les quatre caisses nationales de la Sécurité sociale (Acoss, Cnaf, Cnamts, Cnavts) et le centre d'études supérieures de la Sécurité sociale ont été classés en colonne 3 parce qu'ils recrutent sur des contrats de droit privé.

La Caisse des dépôts et les offices publics de HLM apparaissent en colonne 4 parce qu'ils produisent des services marchands, tout en recrutant des personnels relevant du statut général de la fonction publique. Les caisses de crédit municipal, une partie des syndicats à vocation unique et les Cercles ou foyers des armées se trouvent également en colonne 4.

Les GIP (Groupement d'intérêt public) marchands et l'établissement public des Cultes d'Alsace-Lorraine sont classés en colonne 6 parce qu'ils recrutent majoritairement des personnels de droit privé. Les GIP inclus dans le périmètre des administrations publiques sont comptabilisés en colonne 2.

La ligne 4 correspond aux personnes morales de droit public soumises au droit commercial (Epic et Banque de France).

En colonne 1, on trouve des organismes d'intervention sur les marchés agricoles dont le plus important est l'Onic (céréales). Ils sont inclus dans le périmètre des administrations publiques et ont un statut de recrutement de droit public.

En non marchand à recrutement de droit privé (colonne 3) figurent essentiellement des Epic nationaux dans les domaines de la Recherche comme le CEA, le Cnes, l'Onera ou l'Ifremer ou de la Culture (Opéra de Paris, Réunion des musées nationaux, Cité des sciences et de l'industrie,...).

La Poste et l'Office national des forêts sont classés en colonne 4 parce que, bien que de statut de recrutement de droit public, ils ne sont pas inclus dans le champ des administrations publiques.

Les Epic nationaux non dotés d'un comptable public comme EDF-GDF, la RATP, la SNCF, ainsi que les Aéroports de Paris et l'Institut national de l'audiovisuel sont en colonne 5 parce qu'ils sont marchands et à recrutement de droit privé à statut. La Banque de France figure également dans cette colonne.

Les Epic nationaux marchands à recrutement de droit privé (en colonne 6) sont les autres Epic du type « entreprise » (Ports autonomes, Bureau de recherches géologiques et minières, Économat de l'Armée, Établissement français du sang...), les Epic du champ de la FPE (Ugap, Agence française de développement, Agence nationale de gestion des déchets radioactifs,...) et surtout les Epic du champ de la FPT (Opac, Epic locaux et régies).

La **ligne 5** correspond aux **personnes physiques et sociétés commerciales**. Dans les unités considérées comme relevant des administrations publiques, le seul cas significatif est celui des Safer (colonne 3). La société anonyme France Télécom, dont les effectifs sont encore composés majoritairement de titulaires mais qui, désormais, recrute des agents de droit privé figure dans cette ligne mais en colonne 6.

La ligne 6 correspond aux organismes privés spécialisés et groupements de droit privé non marchands. Parmi eux, on trouve des organismes gérant un régime de protection sociale à adhésion obligatoire, les établissements de santé privés sous dotation globale, les personnels, enseignants ou non, de l'enseignement privé sous contrat, l'enseignement supérieur privé à financement public majoritaire, les autres organismes privés classés par la Comptabilité nationale en organismes divers d'administration centrale (Afpa) et les autres organismes privés classés en organismes divers d'administration locale.

#### Encadré 2 : Sources utilisées pour le calcul des emplois aidés

Pour chaque grande « ligne » du tableau de synthèse, les sources suivantes seront prises en compte dans la comptabilisation des emplois aidés :

Ligne 1 : Pour dénombrer les emplois jeunes de la Police, la source utilisée a été les fichiers de paye de l'État.

**Ligne 2**: Les emplois aidés des collectivités territoriales recrutés par les régions, les départements et les communes ont été recensés à partir de l'enquête « Collectivités territoriales ».

Ligne 3 : Le recensement des effectifs des emplois des EPA s'établit à partir de plusieurs sources : les fichiers de paye de l'État, l'enquête « Collectivités territoriales », l'enquête SAE de la Drees et les DADS. Certains EPA, comme l'ANPE, les Crous, les universités et les EPLE relèvent du champ de la fonction publique de l'État ; d'autres comme les centres communaux, intercommunaux, départementaux relèvent de la fonction publique territoriale ; d'autres enfin comme les hôpitaux et les établissements pour personnes âgées relèvent de la fonction publique hospitalière : les hôpitaux figurent dans l'enquête SAE de la Drees alors que les maisons de retraite sont connues à partir des DADS.

Les emplois aidés des EPA nationaux du champ FPE (hors EPLE) ont été comptabilisés à partir des fichiers de paye.

Les emplois aidés des EPA du champ FPT sont comptabilisés à partir de l'enquête «Collectivités territoriales ».

Les emplois aidés des hôpitaux publics sont comptabilisés à partir de l'enquête SAE. Par contre, pour les établissements accueillant des personnes âgées, la seule information dont on dispose est celle des DADS.

**Ligne 4** : Le recensement des effectifs des emplois des Epic s'établit, comme pour les EPA, à partir de plusieurs sources. Les trois sources utilisées sont les fichiers de paye de l'État, l'enquête « Collectivités territoriales » et les fichiers des estimations d'emploi. En ce qui concerne les effectifs de la SNCF, ils sont renseignés par les DADS

Les emplois aidés des Epic nationaux du champ FPE sont comptabilisés à partir des fichiers de paye.

Les emplois aidés des Epic nationaux du type entreprises n'ont pas été comptabilisés, car la source « Estimation d'emploi » ne permet pas de connaître le statut du personnel employé.

Les emplois aidés des Epic du champ FPT sont comptabilisés à partir de l'enquête «Collectivités territoriales ».

La Banque de France n'emploie apparemment aucun personnel sur des contrats de type CES, CEC ou emploi jeune.

#### Évolution de 1998 à 2003 des effectifs des trois fonctions publiques, y compris emplois aidés

	1	1	1		1		ı		1	ı	ı
									Total 3 FP statut		
	Fonction publique				Collectivités				de recrutement		Total 3 FP
		Ministères	EPA 1	Total FPE	territoriales	EPA 1	Total FPT	Total FPH	de droit public	Evol n(n+1)	EPA
1998	Titulaires	1 965 047	67 897	2 032 944	797 266	178 940		701 926			948 763
	non titulaires	253 002	109 949	362 951	257 904	73 350		169 873			353 172
	emplois aidés	6 446	82 591	89 037	115 313	23 075	138 388	44 765	272 190		150 431
	volontaires militaires			0					0		
	Total	2 224 495	260 437	2 484 932	1 170 483	275 365	1 445 848	916 564	4 847 344		1 452 366
1999	Titulaires	1 982 422	68 769	2 051 191	813 168	186 902	1 000 070	703 618	3 754 879	1,2	959 289
	non titulaires	253 100	108 552	361 652	253 507	75 091	328 598	179 413	869 663	0,6	363 056
	emplois aidés	11 952	118 922	130 874	119 249	23 467	142 716	43 998	317 588	16,7	186 387
	volontaires militaires	7 716		7 716			0		7 716		
	Total	2 255 190	296 243	2 551 433	1 185 924	285 460	1 471 384	927 029	4 949 846	2,1	1 508 732
2000	Titulaires	1 997 013	70 843	2 067 856	830 715	202 979	1 033 694	713 610	3 815 160	1,6	987 432
	non titulaires	241 990	116 583	358 573	260 193	77 838	338 031	182 587	879 191	1,1	377 008
	emplois aidés	14 951	91 918	106 869	126 525	29 551	156 076	37 044	299 989	<i>-</i> 5,5	158 513
	volontaires militaires	14 328		14 328			0		14 328	85,7	
	Total	2 268 282	279 344	2 547 626	1 217 433	310 368	1 527 801	933 241	5 008 668	1,2	1 522 953
2001	Titulaires	2 010 382	70 801	2 081 183	847 359	218 020	1 065 379	722 072	3 868 634	1,4	1 010 893
	non titulaires	243 711	124 413	368 124	258 176	80 244	338 420	185 728		1,5	390 385
	emplois aidés	16 362	91 813	108 175	118 338	28 616	146 954	34 244		-3,5	154 673
	volontaires militaires	18 007		18 007			0		18 007	25,7	
	Total	2 288 462	287 027	2 575 489	1 223 873	326 880		942 044		,	1 555 951
2002	Titulaires	2 033 812	69 850	2 103 662	872 315	238 941	1 111 256	730 508		2,0	1 039 299
	non titulaires	240 794	125 406	366 200	262 613	89 271	351 884	208 957	927 041	3,9	423 634
	emplois aidés	14 193	80 772	94 965	114 311	28 604	142 915	33 830		- /	143 206
	volontaires militaires	21 290		21 290			0		21 290	18,2	
	Total	2 310 089	276 028	2 586 117	1 249 239	356 816				1,9	1 606 139
2003	Titulaires	2 044 880	76 903	2 121 783	893 953	263 182		742 055		1,9	1 082 140
	non titulaires	224 993	141 546	366 539		96 471	364 774	224 285		- /	462 302
	emplois aidés	12 931	58 197	71 128	86 467	22 942	109 409	27 544		-23,4	108 683
	volontaires militaires	22 680		22 680			0		22 680	-,-	
	Total	2 305 484	276 646	2 582 130	1 248 723	382 595	1 631 318	993 884	5 207 332	0,8	1 653 125

Source : Insee - Drees

1 : Établissements publics administratifs de statut de recrutement de droit public - Hors Tom et étranger

#### Hors Tom et Étranger Salariés à titre principal hors contingent

									strations publiques - Services marchands					TOTAL	
								_							
		droit	public						•	dro					
Codification		1		2		3			4		5		6		
		TOTAL	2 305 484											TOTAL	2 305 484
71	1		2 044 880											TIT	2 044 880
															224 993
															12 931
		VOL	22 680											VOL	22 680
		TOTAL	1 248 723											TOTAL	1 248 723
72	2													TIT	893 953
															268 303
		AID	86 467											AID	86 467
		TOTAL					17 191					TOTAL	2 490	TOTAL	1 734 813
73 à 75	3														1 084 214
							16 643								540 110
		AID (1)	102 013	AID 1 804	AID		2	l <sup>A</sup>	AID 6 670	)		AID	0	AID	110 489
		TOTAL	2 102		TOTAL		34 886								790 343
4	4														224 115
			1 409												564 795
		AID	0		AID		39	1		1 AID	0	AID	883	AID	1 433
								a	ont La Poste (2)						
	_				TOTAL		1 351					TOTAL			14 372 137
	5						~								96 747
(hors 32)					NIII		1 351					NIII	14 274 039	NIII	14 275 390
					TOTAL		700.045					TOTAL	1 100 500	TOTAL	0.400.054
0.0	_													-	2 162 854
0,9	О														3 419 2 144 222
												INTIT	1 430 309		15 213
						ate du	15 2 13							AID	10 210
					privé sous										
												-			22 614 354
															4 347 328 18 017 813
										-					226 533
				AID 1 804	+ AID		15 254	l <sup>A</sup>	עוג / 18	IAID	0	AID	883		226 533 22 680
ees		VUL	ZZ 08U											VOL	22 680
	71	Codification Sirene       71     1       72     2       73 à 75     3       4     4       1,2,3,5,6 (hors 32)     5       8,9     6	Codification   Sirene	Statut de recrui   droit public   1	Statut de recrutement de droit communication   Sirene   TOTAL   2 305 484   TITT   2 044 880   NTIT   224 993   AID   12 931   VOL   22 680	Statut de recrutement de droit commun de l'agent		Statut de recrutement de droit commun de l'agent	Statut de recrutement de droit commun de l'agent   droit privé	Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Godification   Sirene   TOTAL   2 305 484	Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Groit public   droit p	Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Codification   1   TOTAL   2 305 484   TITT   2 044 880   NTIT   2 249 93   AID   1 2 931   VOL   2 2 686   NTIT   2 688 303   AID   8 8 467   NTIT   434 195 NTIT   5 8 675 NTIT   1 66 495   NTIT   2 8 107   AID   1 107 AL   2 107 AID   1 107 AL   2 107 AID   1 107 AL   2 107 AID   1 107 AL   2 107 AID   1 107 AL   2 107 AID   1 107 AID   3 107 AL   3 107	Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Statut de recrutement de droit commun de l'agent   Groit public   droit p	Sitatut de recrutement de droit commun de Fagent   Sitatut de recrutement de droit commun de Fagent   droit public   droit public   droit public   droit privé   6	Sitety   S

		Pour information :		i otai 3 colonnes	5 955 942
TIT	Titulaires	Effectifs des Administration	is de l'État	dont TIT	3 962 838
NTIT	Non titulaires	Tom 17 73	32	dont AID	218 469
AID	Emplois aidés	Étranger 25 87	71		
VOL	Volontaires			Total droit public	5 506 777
				Total 3 prem lignes	5 207 332
VOL : Des coi	ntrats de "volontaires militair	es ont été mis en place		dont TIT + NTIT	4 976 571
progressiveme	ent depuis 1999 au ministère	e de la défense, des contrats		dont AID	208 081
de "volontaire	s stagiaire du service militair	e adapté" au ministère de l'Outr	e-mer	dont VOL	22 680

(1) dont 51 675 dans les établissements publics locaux d'enseignement

	Total	TIT	NTIT	AID
(2) La Poste	286 140	206 900	78 906	334
(3) Enseignants de ens. privé sous contrat	151 170	1 218	149 952	0

#### **ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SALARIÉS ENTRE LE 31/12/2002 ET LE 31/12/2003**

							s non marchands		He				ices marchand	s	TO	TAL
					tement de droit						crutement de d					
Statut juridique de l'employeur Intitulé Codification Sirene			droit p 1	ublic	droit public p 2	oarticulier	droit pr	3	droit p	ublic	droit privé 5	à statut	droit 6	privė		
Administration de l'État (ministères)	71	1	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	2 305 484 2 310 089 -0,2%											Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	2 305 484 2 310 089 -0,2%
Collectivités territoriales	72	2	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	1 248 723 1 249 239 0,0%											Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	1 248 723 1 249 239 0,0%
Établissements publics administratifs	73 à 75	3	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	1 551 853 1 506 910 3,0%		59 256	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	17 191 17 459 -1,5%	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	101 272 99 229 2,1%			Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	2 163	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	1 734 813 1 685 017 3,0%
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	4	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	2 102 2 085 0,8%			Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	34 886 34 692 0,6%	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	300 960	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	401 493	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	59 336	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	790 343 798 566 -1,0%
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	5					Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	1 351 1 475 -8,4%					Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	14 370 786 14 592 938 -1,5%		14 372 137 14 594 413 -1,5%
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	6					Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	732 345 713 868 2,6%					Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)		Eff 2002 Evol (03/02)	2 162 854 2 064 001 4,8%
TOTAL			Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	5 108 162 5 068 323 0,8%		59 256	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	785 773 767 494 2,4%	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	400 189	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	401 493	Eff 2003 Eff 2002 Evol (03/02)	15 866 308 16 004 570 -0,9%		22 614 354 22 701 325 -0,4%

Source : Insee et Drees

Hors Tom et Étranger Salariés à titre principal hors contingent

							non marchands			Hors administra				ds		TOTAL
		_			tement de droit							de droit commun de l'agent				
Statut juridique d		1		droit public	droit public pa	articulier	droit privé			droit public	droit privé à	statut		privé		
Intitulé	Codification Sirene			1	2		3			4	5			6		
	Sirene	-	TOTAL	2 310 089											TOTAL	2 310 08
Administration	71	1	TIT	2 033 812											TIT	2 033 81
de l'État	ľ.	Ι.	NTIT	240 794											NTIT	240 79
(ministères)			AID	14 193											AID	14 19
,			VOL	21 290											VOL	21 29
			TOTAL	1 249 239											TOTAL	1 249 23
Collectivités	72	2	TIT	872 315											TIT	872 31
territoriales			NTIT	262 613											NTIT	262 61
			AID	114 311											AID	114 31
	1	$\vdash$	TOTAL	1 506 910	TOTAL	59 256	TOTAL	17 459	TOT	AL 99 229			TOTAL	2 163	TOTAL	1 685 01
Établissements	73 à 75	3	TIT	970 557	TIT	1 282	TIT	136	TIT	68 742			TIT		TIT	1 040 71
publics			NTIT	401 080	NTIT	55 705	NTIT	17 319	NTIT	T 22 554			NTIT	2 163	NTIT	498 82
administratifs			AID (1)	135 273	AID	2 269	AID	4	AID	7 933			AID	(	AID	145 47
		_	TOTAL	2 085			TOTAL	34 692	ТОТ	AL 300 960	TOTAL	401 493	TOTAL	59 336	TOTAL	798 56
Personnes morales de		4		2 085 676			TIT	34 692 691	TIT	AL 300 960 222 479			TIT	7 574		798 56 231 42
droit public	ľ	"	NTIT	1 409			NTIT	33 953	NTIT			401 493		50 418		564 05
soumises au			AID	1 403			AID	48	AID	1 701			AID	1 344		3 09
droit commercial			/	•			,	-1.0		La Poste (2)	,		,		1	0 00
Personnes							TOTAL	1 475					TOTAL	14 592 938		14 594 41
physiques,	1,2,3,5,6	5					TIT	0					TIT	101 516		101 51
sociétés	(hors 32)						NTIT	1 475					NTIT	14 491 422	NIII	14 492 89
commerciales																
Organismes privés							TOTAL	713 868					TOTAL	1 350 133	TOTAL	2 064 00
spécialisés et	8,9	6	i				TIT	3 372					TIT		TIT	3 37
groupements de							NTIT	695 604					NTIT	1 350 133		2 045 73
droit privé							AID	14 892							AID	14 89
							Enseignants du									
	<u> </u>		TOTAL	5 068 323	TOTAL	E0.256	privé sous contrat (3) TOTAL	767 494	TOT	AL 400 189	TOTAL	401 493	TOTAL	16 004 570	TOTAL	22 701 32
TOTAL			TIT	3 877 360		1 282		4 199	TIT	291 221		401483	TIT	109 090		4 283 15
			NTIT	905 896		55 705		748 351	NTIT			401 493		15 894 136		18 104 91
			AID	263 777		2 269		14 944	AID	9 634			AID	1 344		291 96
			VOL	21 290	i							-			VOL	21 29
Source : Insee et Dr	ees															
TIT	Titulaires	7		formation : s des Administrations	do l'État		Total 3 colonnes dont TIT	5 895 073 3 882 841	(1) d	iont 72 735 dans les éta	ablissements pu	blics local	ıx d'enseigne	ement		
NTIT	Non titulaires	1	Tom	s des Administrations 17 839			dont III dont AID	280 990					Total	TIT	NTIT	AID
AID	Emplois aidés	1	Étrange				GUIL AID	200 990	(2) !	a Poste			289 44			
VOL	Volontaires	1	carige	. 20 400			Total droit public	5 468 512		Enseignants de ens. priv	é sous contrat		149 62			
		_					Total 3 prem lignes	5 165 467	1,3,2	do ono. pm				1	1	
VOL : Des contrats de	e "volontaires mili	taires	s ont été	mis en place			dont TIT + NTIT	4 872 467								
progressivement depr	uis 1999 au minis	tère :	de la dét	ense, des contrats			dont AID	271 710								
de "volontaires stagia	ire du service mili	itaire	adapté"	au ministère de l'Outr	e-mer		dont VOL	21 290								

### Hors Tom et Étranger Salariés à titre principal hors contingent

					ns publiques - Service		nds		Hors administrations publiques - Services marchands Statut de recrutement de droit commun de l'agent						ΓAL
					tement de droit commun								. ,		
Statut juridique d Intitulé	Codification			droit public 1	droit public particulier 2	dro	oit privé 3		droit public 4	droit privé	a statut		privé		
inuluie	Sirene			1	2		3		4	5		۱ '	)		
	Olichic		TOTAL	2 288 462										TOTAL	2 288 46
Administration	71	1	TIT	2 010 382										TIT	2 010 38
de l'État			NTIT	243 711										NTIT	243 71
(ministères)			AID	16 362										AID	16 36
(			VOL	18 007										VOL	18 00
o		_	TOTAL	1 223 873										TOTAL	1 223 87
Collectivités	72	2	TIT	847 359										TIT	847 35
territoriales			NTIT AID	258 176										NTIT AID	258 17
			AID	118 338										AID	118 33
			TOTAL	1 463 770	TOTAL 55 82	TOTAL	17 187	TOTAL	92 181			TOTAL	1 387	TOTAL	1 630 35
Établissements	73 à 75	3	TIT	940 142			116	TIT	70 751			TIT		TIT	1 012 03
publics			NTIT	375 634		TITN	17 020	NTIT	14 751			NTIT	1 387		463 32
administratifs			AID (1)	147 994	AID 26	6 AID	51	AID	6 679			AID	0	AID	154 99
Personnes			TOTAL	2 047		TOTAL	34 368	TOTAL	307 120	TOTAL	397 129	TOTAL	F7 040	TOTAL	798 50
morales de	4	1	TIT	659		TIT	644	TIT	234 032			TIT	7 522		242 85
droit public	ľ	7	NTIT	1 388		NTIT	33 613	NTIT	69 809		397 129		48 739		550 67
soumises au			AID	0		AID	111	AID	3 279			AID	1 580		4 97
droit commercial			,	Ü		12			Poste (2)	,5	ŭ	,	. 000	,5	
Personnes						TOTAL	1 424					TOTAL	14 579 072		14 580 49
physiques,	1,2,3,5,6	5				TIT	0					TIT	108 318		108 31
sociétés	(hors 32)					NTIT	1 424					NTIT	14 470 754	NTIT	14 472 17
commerciales															
Organismes privés						TOTAL	696 769					TOTAL	1 305 455	TOTAL	2 002 22
spécialisés et	8,9	6				TIT	3 297					TIT		TIT	3 29
groupements de						NTIT	678 997					NTIT	1 305 455	NTIT	1 984 45
droit privé						AID	14 475							AID	14 47
						Enseignants of									
						privé sous co									
						Organismes p									
			TOTAL	4 978 152	TOTAL 55.92	d'action locale TOTAL	749 748	TOTAL	399 300	TOTAL	397 129	TOTAL	15 943 754	TOTAL	22 523 90
TOTAL			TIT	3 798 542			4 057	TIT	304 783			TIT	115 840		4 224 25
· - · · · -			NTIT	878 909		NTIT	731 053	NTIT	84 560		397 129		15 826 335		17 972 51
			AID	282 694			14 637	AID	9 958			AID	1 580		309 13
			VOL	18 007										VOL	18 00
Source : Insee et Dre	ees														
TIT	Tituloiros	ı		ormation :	do l'État	Total 3 colonr		(1) dont	t 77 953 dans les éta	ablissements p	ublics locat	ıx d'enseigne	ment		
TIT NTIT	Titulaires Non titulaires		Tom	des Administrations of the desired that	ue i Elat	dont TIT dont AID	3 803 629 297 598					Total	TIT	NTIT	AID
AID	Emplois aidés		Étrange			uoni AiD	291 390	(2) La F	Poste			295 348			2 99
VOL	Volontaires		Luange	. 4211		Total droit pul	olic 5 377 452		eignants de ens. priv	vé sous contrat		148 181			299
	· Ciontan Co					Total 3 prem			anismes privés d'act			88 494			10 96
VOL : Des contrats de	e "volontaires milit	aires	ont été	mis en place		dont TIT +			nées actualisées pa			00 40-	. 2 333	10 491	10 00
progressivement depr						dont AID	289 373	(=, = 0							

#### Hors Tom et Étranger Salariés à titre principal hors contingent

				Administrati Statut de recru			s non marchands		Hors a		ibliques - Service rchands à caractè crutement de droit	re priv	vé	vices non	то	ΓAL
Statut juridique d Intitulé	e l'employeur Codification		droit public droit public particulii 1 2		particulier	droit pri			droit public	droit privé à statut 5			privé			
Administration de l'État (ministères)	Sirene 71		TOTAL TIT NTIT AID VOL	2 268 282 1 997 013 241 990 14 951 14 328											TOTAL TIT NTIT AID VOL	2 268 282 1 997 013 241 990 14 951 14 328
Collectivités territoriales	72		TOTAL TIT NTIT AID	1 217 433 830 715 260 193 126 525											TOTAL TIT NTIT AID	1 217 433 830 715 260 193 126 525
Établissements publics administratifs	73 à 75		TOTAL TIT NTIT AID (1)	1 431 070 917 026 362 448 151 595	TIT NTIT	1 043 53 135		16 498 118 16 329 51	TOTAL TIT NTIT AID	91 883 70 406 14 560 6 918			TOTAL TIT NTIT AID	0 1 323	TOTAL TIT NTIT AID	1 595 265 988 593 447 795 158 877
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4		TOTAL TIT NTIT AID	2 009 642 1 367 0			TOTAL TIT NTIT AID	34 057 635 33 311 111	TOTAL TIT NTIT AID dont La	307 749 234 261 70 186 3 302 Poste (2)	TIT NTIT 3	0 99 036	TOTAL TIT NTIT AID	55 357 7 405 46 137 1 815	NTIT	798 208 242 943 550 037 5 228
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	5					TOTAL TIT NTIT	1 490 0 1 490					TOTAL TIT (5) NTIT	14 400 973 119 933 14 281 040	TIT	14 402 463 119 933 14 282 530
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	6					TOTAL TIT NTIT AID Enseignants du privé sous contrat (s. Organismes privés d'action locale (4)	682 475 3 238 665 355 13 882					TOTAL TIT NTIT	1 268 733 0 1 268 733	TIT	1 951 208 3 238 1 934 088 13 882
TOTAL	•		TOTAL TIT NTIT AID VOL	4 918 794 3 745 396 865 998 293 071 14 328	TIT NTIT	1 043 53 135	TOTAL TIT	734 520 3 991 716 485 14 044	TOTAL TIT NTIT AID	399 632 304 667 84 746 10 220	TIT NTIT 3	0 99 036	TOTAL TIT NTIT AID	15 726 386 127 338 15 597 233 1 815	TIT NTIT	22 232 859 4 182 435 17 716 633 319 463 14 328
Source : Insee et Dro	ees		Pour info	ormation :			Total 3 colonnes	5 707 805	(1) dont	83 170 dans les éta	ablissements public	s locai	ux d'enseiane	ment		
TIT NTIT AID VOL	Titulaires Non titulaires Emplois aidés Volontaires			des Administrations 18 081			dont TIT dont AID	3 750 430 307 428 5 318 426	(2) La P		· 		Total 295 717 146 248	TIT	NTIT 65 407 144 968	
						Total 3 prem lignes dont TIT + NTIT dont AID dont VOL		(4) Orga (2) Donr	nismes privés d'act nées actualisées pa nation des titulaires	r les DADS	n à par	84 985	1 958	72 497		

#### Hors Tom et Étranger Salariés à titre principal hors contingent

					ations publiques - Secretement de droit cor					'n	publiques - Service narchands à caract crutement de droit de	ère pr	ivé	rvices non	т	OTAL
Statut juridique de Intitulé	l'employeur Codification Sirene		droit public 1		droit public particulier		droit privé 3		droit public 4		droit privé à statut 5		droit privé 6			
Administration de l'État (ministères)	71	1	TOTAL r TIT NTIT AID VOL	2 255 190 1 982 422 253 100 11 952 7 716											TOTAL r TIT NTIT AID	2 255 190 1 982 422 253 100 11 952 7 716
Collectivités territoriales	72		TOTAL TIT NTIT AID	1 185 924 813 168 253 507 119 249											TOTAL TIT NTIT AID	1 185 924 813 168 253 507 119 249
Établissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75	3	TOTAL r TIT NTIT AID (1)	1 417 704 890 701 350 056 176 947	TIT S	123 T 870 T 426 N 827 A	NTIT	16 125 88 15 946 91	TIT 6 NTIT -	91 028 68 588 13 000 9 440			TOTAL r TIT NTIT AID	0 2 435	TOTAL r TIT NTIT AID	1 579 415 960 247 430 863 188 305
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	4	TOTAL TIT NTIT AID	1 655 623 1 027 5		T	TOTAL TIT NTIT AID	35 143 1 304 33 765 74	TIT 24 NTIT 6	13 192 41 070 69 960 2 162	TIT NTIT 39			46 957 11 104 34 492 1 361	NTIT	790 776 254 101 529 252 7 423
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	5				T	TOTAL TIT NTIT	2 414 0 2 414					TOTAL TIT (5) NTIT	13 860 075 139 353 13 713 006	TIT	13 854 773 139 353 13 715 420
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	6				E p C	TOTAL TIT Enseignants du privé sous contrat (3) Organismes privés	681 015 3 205					TOTAL TIT	1 224 508 0	TOTAL TIT	1 905 523 3 205
TOTAL	1	<u> </u>	TOTAL TIT NTIT AID VOL	4 860 473 3 686 914 857 690 308 153 7 716	TIT 49	123 T 870 T	d'action locale (4) TOTAL TIT	734 697 4 597	TIT 30 NTIT 8	04 220 09 658 82 960 11 602	TIT NTIT 39		TOTAL TIT	15 133 975 150 457		21 571 60° 4 152 496
Source : Insee et Drees						Total 3 colonnes	5 647 293 3 692 381	(1) dont 109 000 dan	ns les é	tablissements publi	cs loca	aux d'enseigne	ement			

TIT	Titulaires
NTIT	Non titulaires
AID	Emplois aidés
VOL	Volontaires

Pour informat	ion :	Total 3 colonnes	5 647 293
Effectifs des	Administrations de l'État	dont TIT	3 692 381
Tom	17 641		
Étranger	28 010		
		Total droit public	5 264 693
		Total 3 prem lignes	4 949 846
		dont TIT + NTIT	4 624 542
		dont AID	317 588
		dont VOL	7 716

	Total	TIT	NTIT	AID
(2) La Poste *	301 283	234 015	65 389	1 879
(3) Enseignants de ens. privé sous contrat	145 518	1 288	144 230	0
(4) Organismes privés d'action locale	83 188	1 917	70 964	10 307
* Données estimées par les DADS				

#### VENTILATION DES EFFECTIFS SALARIÉS AU 31/12/1998 (version définitive) Hors Tom et Étranger Salariés à titre principal hors contingent

					ons publiques - Service						ds ou non marchand		privé	то	DTAL
					tement de droit commun			_[		crut	ement de droit commi				
Statut juridique de l'em Intitulé	Codification Sirene			droit public 1	droit public particulier 2	droit priv 3	ڎ		droit public 4		droit privé à statut 5	dro 6	t privé		
Administration de l'État (ministères)	71		TOTAL TIT NTIT AID	2 224 495 1 965 047 253 002 6 446										TOTAL TIT NTIT AID	2 224 495 1 965 047 253 002 6 446
Collectivités territoriales	72		TOTAL TIT NTIT AID	1 170 483 797 266 257 904 115 313										TOTAL TIT NTIT AID	1 170 483 797 266 257 904 115 313
Établissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75		TOTAL I TIT NTIT AID (1)	1 363 048 881 639 339 683 141 726	TIT 855 NTIT 48 786	D TOTAL r 7 TIT 6 NTIT 7 AID	16 075 89 15 967 19	-	TOTAL r 89 318 TIT 67 124 NTIT 13 489 AID 8 705	4 9		TOTAL r TIT NTIT AID	0 2 164	TOTAL r TIT NTIT AID	1 520 385 949 709 420 089 150 587
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4		TOTAL TIT NTIT AID	1 624 599 997 28		TOTAL TIT NTIT AID	35 142 1 288 33 803 51	1	TOTAL 313 393 TIT 246 612 NTIT 65 844 AID 937 dont La Poste (2)	2 TI	T 0 TIT 386 453	TIT	46 284 10 108 34 927 1 249	NTIT	782 896 258 607 522 024 2 265
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	5				TOTAL TIT	2 689 0					TOTAL TIT	13 435 083 139 353		13 437 772 139 353
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	6				TOTAL TIT  Enseignants du privé sous contrat (3) Organismes privés d'action locale (4)	687 083 3 426					TOTAL TIT	1 170 611 0	TOTAL TIT	1 857 694 3 426
TOTAL			TOTAL I TIT NTIT AID	4 759 650 3 644 551 851 586 263 513	TIT 85 NTIT 48 780	D TOTAL r 7 TIT 6	740 989 4 803	1	TOTAL r 402 711 TIT 313 736 NTIT 79 333 AID 9 642	6 TI	T 0 TIT 386 453	TOTAL r TIT	14 654 142 149 461		20 993 725 4 113 408
Source : Insee et Drees	;			rmation :		Total 3 colonnes	5 550 419	(	(1) dont 73 358 dans les e	étak	blissements publics lo	caux d'enseiç	gnement	<u> </u>	
TIT: Titulaires NTIT: Non Titulaires AID: Emplois aidés	i		Effectifs Tom Étranger	des Administrations 17 582 28 058		dont TIT  Total droit public	3 650 211 5 162 361	(	(2) La Poste * (3) Enseignants de ens. p			Total 300 968 145 073	TIT 239 054 1 319	143 754	AID 652 0
						Total 3 prem lignes dont TIT + NTIT dont AID dont VOL	4 847 344 4 575 154 272 190 0	Ľ	(4) Organismes privés d'a	'actio	on locale	83 379	2 107	68 010	13 262

# Annexe 2 La diversité dans la fonction publique

Denis Fougère\* et Julien Pouget\*\*

La fonction publique représente en France plus d'un cinquième de l'emploi total et constitue un segment spécifique du marché du travail, avec des modes de recrutement (les concours) et d'avancement qui lui sont propres. Au cours des vingt dernières années, l'emploi dans la fonction publique a, en outre, vu sa structure évoluer notablement, avec, par exemple, une augmentation sensible de la qualification des agents et une forte croissance des emplois dans les collectivités locales. Ces changements ont-ils eu un impact sur la féminisation et la mobilité sociale dans ce secteur? La surqualification de certains emplois de la fonction publique est-elle corrélative à la massification de l'enseignement supérieur? L'origine nationale des fonctionnaires reflète-t-elle la diversité de la société française? À partir d'enquêtes collectées par l'Insee (encadré 1), on se propose d'apporter ici quelques éléments de réponse à ces questions, qui se posent avec d'autant plus d'acuité que la fonction publique devra faire face dans les prochaines années à des départs à la retraite massifs parmi ses agents. Elle pourrait donc être amenée à effectuer des recrutements importants, et, si besoin, à chercher à les diversifier (Versini, 2004; Calvès, 2005).

#### Les sources de données disponibles

#### Les enquêtes sur l'emploi de l'Insee entre 1982 et 2002

L'analyse présentée ici utilise principalement les enquêtes sur l'emploi, collectées annuellement par l'Insee entre 1982 et 2002, en général au mois de mars. Ces enquêtes contiennent notamment des informations détaillées relatives au niveau d'éducation de la personne interrogée, à son activité professionnelle (contrat de travail, catégorie socioprofessionnelle, secteur d'activité) et à sa rémunération. La catégorie socioprofessionnelle du père des personnes enquêtées n'est connue sur l'ensemble de l'échantillon qu'à partir de l'édition 1984.

La plupart des analyses présentées ici se limitent aux personnes âgées de 18 à 65 ans ; certaines concernent les seules personnes âgées de 18 à 35 ans. La répartition des salariés entre fonction publique et secteur privé est effectuée principalement à partir de l'activité et de la catégorie juridique des établissements qui les emploient : ces variables sont connues sur une base déclarative. Les salariés du public sont ici définis comme les personnes occupant un emploi dans une des trois fonctions publiques (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière), ou dans un office de HLM. On y inclut les élèves-fonctionnaires rémunérés, les stagiaires et les emplois aidés. Sous le terme de « salariés du privé », on rassemble l'ensemble des autres salariés, en CDD ou en CDI, en y incluant les intérimaires, les stagiaires et les contrats aidés.

<sup>\*</sup> Crest-Insee, CNRS, CEPR et IZA (Bonn).

<sup>\*\*</sup> Insee (division Salaires et revenus d'activité), Crest et IZA (Bonn).

On distingue les salariés suivant leur catégorie socioprofessionnelle : cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers. Concernant la fonction publique, cette classification est proche de celle formée par les trois catégories A, B et C (la catégorie C rassemblant les employés et les ouvriers). Le corps des instituteurs, inclus dans la catégorie B, fait partie des professions intermédiaires. Afin de préserver la continuité historique des séries statistiques présentées, on a choisi de faire figurer également parmi les professions intermédiaires le corps des professeurs des écoles, créé en 1990 pour succéder à celui des instituteurs. En toute rigueur, s'agissant d'un corps de catégorie A, il aurait fallu le ranger dans la catégorie « cadres ».

### L'enquête sur la Formation et la qualification professionnelle (FQP) en 2003

L'enquête FQP 2003 est la sixième version d'une enquête déjà réalisée en 1964, 1970, 1985 et 1993. Elle permet d'étudier des problématiques aussi diverses que le rendement des diplômes, l'égalité des chances, la mobilité sociale, les carrières et les mobilités professionnelles, les transformations de la demande de travail par qualification ou encore les effets de la formation continue. Pour la première fois, l'édition 2003 contient des informations sur l'origine nationale des enquêtés, ce qui permet notamment d'étudier la situation sur le marché du travail des personnes ayant des parents immigrés. Plus précisément, cette enquête contient des questions relatives au pays de naissance et à la nationalité à la naissance des deux parents de chaque personne interrogée.

Selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'intégration, la population **immigrée** est composée des personnes nées étrangères à l'étranger. Une personne continue à appartenir à la population immigrée même si elle devient française par acquisition. L'origine géographique d'un immigré est définie par son pays de naissance. Dans cette étude, on restreint le champ de l'analyse aux français nés en France, et on compare les situations des personnes ayant un, deux, ou aucun parent immigré.

Dans la partie de l'étude qui analyse la situation des enfants d'immigrés, on se limite aux seules personnes françaises, nées en France, et âgées de 18 à 65 ans, soit un échantillon de 34 517 personnes dans l'échantillon. Parmi elles, 31 902 n'ont aucun parent immigré, 1 391 en ont un, 1 224 en ont deux. Pour 345 d'entres elles, leurs deux parents sont originaires du Maghreb; tandis que 823 ont leurs deux parents originaires d'un pays d'Europe.

# 1. La fonction publique est largement féminisée, sauf dans les emplois de direction

Dans la fonction publique comme dans le secteur privé, la proportion de femmes a augmenté durant les vingt dernières années : de 1982 à 2002, elle est passée de 55 à 59 % dans la fonction publique, et de 37 à 43 % dans le secteur privé. Elle demeure donc aujourd'hui très supérieure dans la fonction publique : dans certains métiers, en particulier ceux d'enseignants, les femmes sont largement majoritaires : parmi les instituteurs et professeurs des écoles par exemple, les femmes, qui étaient 66 % en 1982, ont vu leur part continuer d'augmenter légèrement, pour atteindre 69 % en 2002.

Les professions de cadres (du privé comme du public) sont celles dont la féminisation progresse le plus. Parmi les cadres du public (hors professeurs des écoles et instituteurs), la proportion de femmes est passée de 36 à 48 % entre 1982 et 2002, et de 17 à 32 % parmi les cadres du privé. Ce phénomène est accentué chez les plus jeunes : parmi les seuls cadres du public de moins de 35 ans, la part des femmes est passée en vingt ans de 40 à 56 %. Mais, en dépit de ces évolutions, la haute fonction publique ne se féminise que très lentement (DGAFP, 2004). Ainsi, dans la fonction publique de l'État, les femmes n'occupent en 2002 que 13 % des emplois de direction, avec une différence marquée entre administration centrale (21 %) et services déconcentrés (10 %).

des emplois de direction, avec une différence marquée entre administration centrale (21 %) et services déconcentrés (10 %).

# 2. La surqualification des salariés entrés dans la fonction publique au cours des années 1990

Comment la structure des qualifications dans le public et le privé a-t-elle évolué? A-t-elle simplement suivi l'évolution des niveaux de diplôme de l'ensemble des actifs ? Entre 1982 et 2002, le trait le plus saillant est la très forte et régulière baisse de la proportion d'actifs n'ayant aucun diplôme ou n'étant titulaires que du seul brevet des collèges : elle a en effet chuté de 53 % à 30 % en vingt ans. Cette baisse a été compensée par l'augmentation de toutes les autres catégories.

L'augmentation du niveau d'éducation des actifs est liée à l'évolution de la structure socioprofessionnelle, dans le public comme dans le privé. Même si les structures sont sensiblement différentes entre les deux secteurs — la fonction publique rassemblant notamment davantage de cadres et moins d'ouvriers que le secteur privé —, la part des cadres a augmenté dans les mêmes proportions, passant entre 1982 et 2002 de 8 à 13 % dans le secteur privé et de 12 à 19 % dans le secteur public. La part des professions intermédiaires (y compris les instituteurs et professeurs des écoles) a très légèrement diminué dans le secteur public, tandis qu'elle a augmenté dans le secteur privé, qui a vu pendant la même période sa proportion d'ouvriers chuter de 47 % à 35 %.

Quel est le lien entre le niveau de diplôme des personnes et le niveau de qualification des postes qu'elles occupent? Se restreindre aux plus jeunes des salariés, ceux de 18 à 35 ans, qui représentent l'essentiel des entrants sur le marché du travail, permet de préciser les dynamiques à l'œuvre dans les deux secteurs.

Sur l'ensemble des vingt dernières années, les diplômés de l'enseignement supérieur long sont largement majoritaires parmi les jeunes cadres de la fonction publique (catégorie A – hors professeurs des écoles dans cet article). Leur part a même augmenté, passant de 74 à 87 % entre 1982 et 2002. Autrement dit, la probabilité d'accéder au statut de cadre de la fonction publique est aujourd'hui très faible pour un jeune actif qui ne serait pas titulaire d'un diplôme du supérieur. Parmi les jeunes cadres du secteur privé, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long a également crû très significativement, passant de 48 à 71 % pendant la même période; mais elle reste inférieure à celle observée dans la fonction publique, où le niveau d'éducation reste plus déterminant pour accéder au statut de cadre que dans le secteur privé, du fait notamment du mode de recrutement par concours. Cette très forte évolution s'est faite au détriment des bacheliers et des titulaires de diplômes inférieurs au baccalauréat.

Il faut surtout noter la baisse spectaculaire de la proportion des personnes les moins diplômées (titulaires d'un brevet des collèges ou d'aucun diplôme) parmi les jeunes ouvriers et employés de la fonction publique. Leur part a été divisée par presque 2,5 en vingt ans, puisqu'elle est passée de 49 à 21 %. Cette très forte baisse ne s'est pas opérée au bénéfice des titulaires d'un CAP ou BEP, dont le poids est resté stable, mais à celui des titulaires d'au moins le bac, dont la part a triplé, passant de 14 à 44 %. Ce mouvement a été particulièrement accentué au cours des années 1990 : entre 1992 et 2002, la part des diplômés du supérieur parmi les jeunes salariés ouvriers ou employés de la fonction publique est ainsi passée de 1 à 5 % ; et celle des titulaires d'un diplôme de niveau bac+2 est passée de 4 à 11 %. Les emplois les moins qualifiés de la fonction publique ont ainsi été de plus en plus occupés par des personnes surdiplômées. C'est sans doute là un effet de la forte récession du début des années 1990, qui

a amené des personnes assez voire très diplômées à se porter candidates à des emplois peu qualifiés de la fonction publique, peut-être faute de débouchés suffisants dans le secteur concurrentiel (Fougère et Pouget, 2003).

On observe également dans le secteur privé une augmentation de la qualification moyenne des employés et des ouvriers de moins de 35 ans, mais dans des proportions relativement moindres. En vingt ans, la part des personnes titulaires d'un brevet ou d'aucun diplôme est ainsi passée de 51 % à 27 %, principalement au bénéfice des titulaires d'un diplôme de niveau bac+2 ou de niveau bac.

# 3. Les enfants de fonctionnaires restent sur-représentés dans la fonction publique

Quelle est l'origine sociale des salariés de la fonction publique ? Est-elle comparable à celle des salariés du privé ? On peut répondre à ces questions en examinant la catégorie socioprofessionnelle des pères des personnes qui travaillent dans les deux secteurs, disponible dans les enquêtes sur l'emploi de l'Insee depuis 1984. À ce sujet, Goux et Maurin (1996) fournissent des éléments de cadrage sur la mobilité sociale en France, sans étudier spécifiquement le cas des salariés de la fonction publique. Ils montrent notamment que toutes les classes sociales recrutent en priorité leurs propres enfants, mais que certaines le font beaucoup plus que d'autres : ce sont surtout les membres des catégories les plus modestes, exerçant des métiers manuels (ouvriers, agriculteurs), qui n'ont le plus souvent jamais connu d'autre milieu que celui de leur enfance. Concernant plus spécifiquement la fonction publique, de Singly et Thélot (1986) puis Audier (2004) ont mis en évidence la transmission du statut de fonctionnaire.

Alors qu'en 2002, 17,8 % des personnes en emploi âgées de 18 à 65 ans sont des enfants de fonctionnaires, ces derniers représentent, au sein de la fonction publique, 32,5 % des cadres, 27,6 % des professions intermédiaires (y compris les professeurs des écoles et les instituteurs) et 22,8 % des employés et ouvriers, soit globalement 26,2 % des salariés de la fonction publique. Ils y sont donc clairement sur-représentés. En particulier, les enfants de cadres ou de professions intermédiaires de la fonction publique sont sur-représentés parmi les cadres de la fonction publique. Alors qu'ils ne représentent respectivement que 2,6 % et 3,9 % des personnes qui travaillent, ils occupent en effet 10,1 % et 10,8 % des emplois de cadres de la fonction publique. Les enfants d'ouvriers ou d'employés de la fonction publique sont également sur-représentés au sein de celle-ci, mais essentiellement dans les emplois d'employés ou d'ouvriers. Leur proportion parmi les cadres du public est sensiblement équivalente à leur proportion parmi les personnes en emploi.

Quant aux enfants des salariés du privé, ils sont plus ou moins présents parmi les salariés du public selon la catégorie socioprofessionnelle de leur père. Les enfants de cadres du privé (6,7 % de la population active occupée en 2002) sont nettement sur-représentés parmi les cadres du public (16,7 % la même année). Il en va de même, mais dans une moindre mesure, des enfants dont le père occupe (ou occupait) une profession intermédiaire dans le secteur privé. Les enfants d'employés du privé sont représentés dans la fonction publique à la mesure de leur poids dans la population active occupée. En revanche, les enfants d'ouvriers du privé (35,4 % des actifs occupés) sont nettement sous-représentés parmi les cadres (14,7 %) et les professions intermédiaires (25,4 %) de la fonction publique. Il en va de même, mais dans des proportions moindres, des fils et filles d'agriculteurs.

Ces constats sont-ils le résultat d'évolutions majeures depuis vingt ans, ou bien reflètent-ils au contraire des situations relativement stables ? Entre 1984 et 2002, la part des enfants de

fonctionnaires parmi les salariés du public âgés de 18 à 35 ans est passée de 20 à 27 %. Mais dans le même temps, les enfants de fonctionnaires sont également plus nombreux parmi l'ensemble des jeunes de 18 à 35 ans (11 % en 1984, 15 % en 2002), et parmi les actifs de cet âge (12 % en 1984, 17 % en 2002). Si le poids des enfants de fonctionnaires s'est accru parmi les jeunes salariés du public, c'est donc surtout du fait de l'augmentation du nombre d'enfants de fonctionnaires dans la population. Une analyse plus détaillée montre que c'est principalement la part des enfants de fonctionnaires parmi les professions intermédiaires de la fonction publique qui augmente. Leur part parmi les cadres de la fonction publique est en revanche plutôt stable (ils en représentent environ un tiers, et ce sur l'ensemble de la période étudiée). L'origine socioprofessionnelle des jeunes salariés de la fonction publique a donc certes évolué, mais elle a en fait surtout suivi les transformations générales de l'origine socioprofessionnelle des jeunes dans leur ensemble.

# 4. Les personnes ayant des parents immigrés sont sous-représentées dans la fonction publique

L'enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP) en 2003 permet d'analyser la situation sur le marché du travail des personnes ayant un ou deux parents immigrés. L'entrée dans la fonction publique était jusqu'à récemment subordonnée à la nationalité française (elle est maintenant accessible, pour l'essentiel des emplois, à l'ensemble des ressortissants de l'Union européenne). On limite donc l'échantillon étudié dans la suite de cette étude aux seules personnes françaises, nées en France, et âgées de 18 à 65 ans, parmi lesquelles on distingue celles qui ont un ou deux parents immigrés. Leur origine nationale est alors déterminée par le pays de naissance de leur père, ou bien, si ce dernier est inconnu, par celui de leur mère. D'après l'enquête FQP 2003, 4,1 % des personnes étudiées ont un parent immigré, et 3,9 % ont leurs deux parents immigrés. Parmi celles-ci, 2,4 % ont leurs deux parents originaires d'un pays du Maghreb.

Des différences notables apparaissent concernant la situation de ces personnes sur le marché du travail. En particulier, le taux de chômage des personnes ayant leurs deux parents immigrés serait environ le double de celui des personnes n'en ayant aucun. Celui des personnes dont les deux parents sont originaires du Maghreb serait même environ le triple. Autrement dit, ces personnes représentent 1,3 % de la population étudiée, mais 3,5 % des chômeurs. Corrélativement, ils ne représentent que 0,9 % des personnes en emploi. En effet, ces personnes sont en général plus jeunes et moins diplômées que celles n'ayant aucun parent immigré, ce qui explique en partie ces différences de taux de chômage.

Par ailleurs, les personnes ayant un ou deux parents immigrés sont sous-représentées dans la fonction publique. Cette sous-représentation semble légèrement plus importante que celle observée dans le secteur privé. Elle est accrue pour les personnes qui ont deux parents immigrés, et plus encore pour celles dont les deux parents sont d'origine maghrébine. Ces dernières ne représentent que 1,0 % des salariés du privé, et 0,6 % des salariés du public. Un quart des actifs occupés n'ayant aucun parent immigré sont salariés du public, mais seulement 16,5 % de ceux qui ont deux parents immigrés, 16,3 % quand leurs parents sont originaires d'un pays d'Europe et 17,1 % quand ils sont originaires d'un pays du Maghreb.

Une partie de ces écarts renvoie aux différences entre les niveaux de qualification de ces diverses populations. En outre, même à niveau de diplôme équivalent, les personnes ayant des parents immigrés ont moins souvent des parents fonctionnaires (et plus souvent des parents ouvriers du privé) que ceux n'ayant aucun parent immigré. Or, au-delà du capital scolaire,

certains aspects de capital humain transmis par les parents peuvent s'avérer déterminants pour choisir de se présenter à un concours de la fonction publique et le réussir. Ces aspects font certainement en partie défaut aux enfants d'immigrés. Même si la taille de l'échantillon étudié rend difficile une analyse plus fine, il apparaît qu'à diplôme, âge et profession du père équivalents, ces derniers ont une probabilité moindre d'obtenir un emploi et d'être salarié de la fonction publique. Ce phénomène est, là encore, plus accentué pour les personnes ayant leurs deux parents immigrés que pour celles qui n'en ont qu'un.

L'accès à la grande majorité des emplois publics est subordonné à la réussite d'un concours, réussite elle-même très conditionnée par le niveau d'éducation. Ce mode d'accès, assez différent des modalités de recrutement observées dans le privé, garantit une certaine équité parmi les candidats et exclut en théorie toute forme de discrimination, puisqu'il est anonyme, du moins en ce qui concerne les épreuves écrites. On ne dispose ici que de données concernant les personnes qui sont entrées ou non dans la fonction publique, mais pas d'informations concernant spécifiquement les candidats à ces concours. On peut néanmoins formuler l'hypothèse que la sous-représentation observée dans la fonction publique serait également observée (éventuellement dans des proportions différentes) parmi les candidats. Dès lors, cette sous-représentation pourrait sans doute être en partie comblée par des efforts particuliers concernant les dispositifs d'information, d'orientation, d'accompagnement et de préparation aux concours de la fonction publique, parallèlement à l'amélioration du niveau d'éducation proprement dit.

### **Bibliographie**

AUDIER F. (2000), « La transmission du statut dans la fonction publique », Économie et Statistique, Insee, n°337-338, pp. 121-133.

CALVÈS G. (2005), «Reflecting the Diversity of the French Population: Birth and Development of a Fuzzy Concept », *International Social Science Journal*, vol. 57, n°183, pp. 165-174.

DE SINGLY F., THELOT C. (1989), Gens du public, gens du privé : la grande différence, Dunod, Paris.

DGAFP (2004), « La lente féminisation de la haute fonction publique en 2002 », *Point Stat* n°4-2004.

FOUGERE D., POUGET J. (2003), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, Insee, n°369-370, pp. 15-48.

GOUX D., MAURIN E. (1996), « La mobilité sociale en France », *Données sociales*, Insee, pp. 310-316.

VERSINI D. (2004), La diversité dans la fonction publique, Rapport au Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, La Documentation Française, Paris.

### Annexe 3

### Impact du choc démographique dans la fonction publique

Audrey Baëhr - DGAFP

La décennie en cours devrait connaître des tensions accrues sur le marché du travail avec la baisse de la population active due aux départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre. La baisse du nombre d'actifs devrait intervenir entre 2007 et 2015 selon les hypothèses retenues. Selon les conclusions du dernier exercice de prospective emploi/formation mené par le ministère de l'Éducation nationale à l'horizon 2015, les tensions sur le marché du travail ne devraient toutefois concerner que les plus qualifiés, sous l'hypothèse d'une évolution moyenne de la croissance économique de l'ordre de 2 % sur la période considérée.

Plus que le secteur privé, le secteur public sera confronté au choc démographique : la part des plus de 50 ans était en 2002 de 24% dans le secteur public contre 17,6% dans le secteur privé. Entre les fonctions publiques aussi existent des disparités. La structure par âge et niveau de qualification des agents de la FPE, y rend le défi démographique particulièrement important : la part de 50 ans et plus (31 % des titulaires en 2002, 35 % chez les agents de catégorie A) est la plus élevée des trois fonctions publiques.

# 1. La situation démographique générale : une baisse de la population active dans les dix ans à venir

La France métropolitaine comptait, début 2002, 26,7 millions d'actifs au sens du BIT (Bureau International du Travail)². La décennie passée a été marquée par une forte croissance de la population active (+5,2 % entre 1990 et 2000). Celle-ci a en effet augmenté de 1,7 million de personnes depuis 1990. Dans le même temps, la persistance d'un chômage élevé a facilité les recrutements, même si des pénuries se sont fait sentir dans certains secteurs ou dans certains métiers comme les secteurs de l'agriculture, de la construction, des hôtels-cafés-restaurants ou encore les métiers de la bouche ou de la santé³. Le contraste est important avec la décennie en cours, qui devrait connaître des tensions accrues sur le marché du travail.

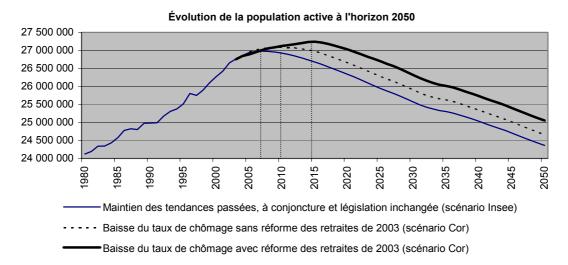
<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La population active définie par le Bureau International du Travail regroupe à une date donnée :

<sup>-</sup> les *actifs occupés* : personnes qui ont travaillé au cours de la période de référence, ne serait ce qu'une heure (ou qui étaient en congés payés, en formation pour une entreprise ou en arrêt maladie sous certaines conditions de durée) ; les militaires du contingent sont également inclus dans la population active occupée ;

<sup>-</sup> les *chômeurs* : personnes qui n'ont pas travaillé au cours de la période de référence, qui sont disponibles pour travailler et qui sont à la recherche d'un emploi (ou qui en ont trouvé un qui commence ultérieurement).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cf. Premières informations et premières synthèses n°43.4, Dares (ministère du travail), octobre 2001.

Graphique 1 : Évolution à l'horizon 2050 de la population active selon différents scénarios macroéconomiques et réglementaires



Source : Conseil d'Orientation des retraites-Séance plénière du 20 octobre 2004 (documents 2 et 3 )

Avec les départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, on sait que la tendance d'évolution de la population active s'inversera d'ici quelques années. Les jeunes actifs qui ont commencé à entrer sur le marché du travail au milieu des années 1990 sont eux issus de générations moins nombreuses.

Ainsi, quel que soit le scénario macroéconomique retenu, la France connaîtra une baisse de sa population active, plus ou moins tôt selon les hypothèses macro-économiques et réglementaires retenues *(cf. graphique 1)*. Selon le scénario tendanciel de l'Insee, reposant sur une hypothèse de reconduction des grandes tendances passées, à conjoncture et législation de 2002 inchangées<sup>4</sup>, le nombre d'actifs atteindrait son maximum en 2007 avant de décroître jusqu'en 2050 pour retrouver son niveau du début des années 1980. Sans prise en compte de l'effet de la réforme des retraites de 2003 et sous l'hypothèse d'un taux de chômage qui baisserait régulièrement avant de se stabiliser à 4,5 % en 2015 (scénario de référence du Cor), la diminution de la population serait repoussée de trois ans. Enfin, la réforme des retraites de 2003 permettrait encore de reculer à 2015 environ la baisse du nombre d'actifs<sup>5</sup>.

### Les hypothèses retenues pour la projection de la population active dans le scénario de retour au plein emploi du Conseil d'Orientation des Retraites (Cor)

Un des scénarios du Cor combine le scénario central démographique de l'Insee et un scénario de retour au plein emploi intégrant une baisse à venir des taux de chômage, de préretraités et de dispensés de recherche d'emploi, ainsi que les effets estimés de la réforme Fillon d'août 2003.

### Le scénario central démographique de l'Insee

La projection de population retenue dans l'exercice du Cor est la projection centrale élaborée par l'Insee en 2001. Elle est basée sur le maintien des tendances passées en matière de fécondité, de mortalité et de solde migratoire :

26

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Taux de chômage de 2002 (9%) maintenu constant sur toute la période de projection (2003-2050) et sans réforme des retraites de 2003

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cf. documents du Cor établis pour la réunion plénière du 20 octobre 2004.

- l'indice conjoncturel de fécondité est supposé stable à 1,8 enfant par femme (niveau moyen observé depuis un quart de siècle) et l'âge moyen à la maternité (29,4 ans en 2000) est supposé augmenter jusqu'à 30 ans avant de se stabiliser ;
- les tendances à la baisse des quotients de mortalité (probabilités de décéder) se poursuivraient au rythme observé au cours des trente dernières années. Pour les hommes, l'espérance de vie à la naissance passerait de 75 ans en 2000 à 84 ans en 2050 ; pour les femmes, elle s'élèverait de 83 ans à 91 ans ;
- le solde migratoire est supposé stable à +50 000 personnes par an (ce qui donne environ 30 000 actifs par an, directement ou par le biais des descendances), soit le niveau moyen observé au cours des dernières années. Il est également réparti entre hommes et femmes et la structure par âge correspond à la moyenne observée au cours de la période 1990-1999. Les nouveaux migrants sont supposés suivre les mêmes tendances en terme d'activité que la population déjà présente.

#### Le scénario de retour au plein emploi et les effets de la réforme Fillon d'août 2003

- La baisse du taux de chômage, de préretraités et de dispensés de recherche d'emploi

Le scénario de retour au plein emploi du Cor est un scénario, dans lequel le taux de chômage décroît régulièrement d'ici 2015 puis se stabilise à 4,5% (avec des hypothèses de gain de productivité du travail de +1,8% par an à terme, compatible avec une productivité globale des facteurs de 1,2% par an et une part des salaires dans la valeur ajoutée de l'ordre de 2/3). Comme le précise le Cor, ce scénario ne constitue nullement une prévision et n'a aucune des caractéristiques d'un scénario central, au moins à moyen terme. C'est un scénario volontariste qui suppose une politique active de l'emploi permettant de ramener le taux de chômage à 4,5% d'ici 2015. Les taux d'activité des plus de 55 ans sont supposés remonter sensiblement, sous l'effet du resserrement des mesures de cessation anticipée d'activité et de la réforme des retraites d'août 2003.

- Les effets estimés de la réforme Fillon d'août 2003

L'impact de la réforme d'août 2003 sur la population active a été estimé à partir d'une décomposition de ses effets selon les secteurs concernés : secteur privé ou fonction publique.

Pour le secteur privé, les évaluations reposent sur le modèle Destinie de l'Insee.

Pour le secteur public, ce sont les résultats du modèle Ariane de la Direction du budget qui ont été retenus. Le modèle ne couvrant que la FPE, les résultats ont été redressés, à partir des flux de retraites de la CNRACL, pour tenir compte des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Selon Ariane et dans l'hypothèse d'une certaine inertie dans les comportements d'activité (cf. annexe 2), les effets de la réforme n'apparaîtraient pas avant la fin de cette décennie.

Une estimation de l'impact des mesures concernant les retraites anticipées pour carrière longue dans le secteur privé a aussi été réalisée (à partir d'estimations des flux des personnes éligibles au dispositif par génération pour la période 2004-2020 dont disposent la CNAVTS). Ces mesures auront un impact sensible dans un futur proche, qui doit être distingué des effets de modification de barème. L'impact des retraites anticipées sur la population active est ainsi évalué à une baisse de 89 000 du stock de fin d'année 2004, de 109 000 sur la période 2005-2008, de 14 000 en 2013 et de 14 000 en 2020 (effet maintenu constant au-delà de 2020).

Selon ces chiffrages, l'effet de la réforme de 2003 sur la population active serait négatif en début de période. À court terme, la réforme aurait un impact à la baisse sur la population active, compte tenu des départs anticipés pour carrière longue. À terme, la population active serait rehaussée de 400 000 personnes à partir de 2020.

Les projections des modèles se fondent sur l'hypothèse que le partage des gains d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite s'arrête en 2020, ce qui correspond à l'horizon de la réforme. Enfin, les modèles ne permettant pas de dépasser 2035, l'impact de la réforme a été maintenu constant au-delà.

Les documents du Cor précisent que ces évaluations restent très fragiles car elles reposent sur de multiples hypothèses. Deux scénarios alternatifs situent l'impact de la réforme des retraites dans une fourchette allant d'un impact quasiment nul (hypothèse d'un impact nul de la réforme sur l'âge de cessation d'activité) à un impact de 800 000 personnes (impact doublé par rapport au scénario de référence) sur la population active. Dans ces deux scénarios, l'effet des départs anticipés du scénario central a été conservé sans modification.

Sources : documents du Conseil d'orientation des retraites – Séance plénière du 20 octobre 2004 « Les projections de population active 2003-2050 », Insee Résultats Société n°13 Cette baisse prévisible de la population active donne une première évaluation des difficultés que pourraient rencontrer les fonctions publiques pour recruter dans les années à venir les agents nécessaires à l'exercice de leur mission.

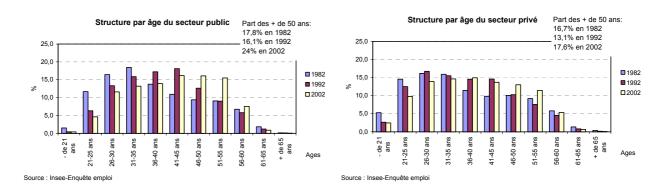
# 2. L' « urgence démographique » est commune aux trois fonctions publiques et y est plus forte que dans le secteur privé

### La fonction publique a vieilli plus vite que le secteur privé

Dans ce contexte macroéconomique, les différents secteurs d'activité ne seront toutefois pas impactés dans les mêmes proportions. Le secteur public devrait en effet connaître plus rapidement et plus intensément des départs massifs à la retraite.

L'examen des pyramides des âges des agents de la fonction publique et du secteur privé permet de rendre compte de cette situation. Dans la fonction publique, la part des plus de 50 ans est en effet supérieure de 6,4 points à celle observée dans le privé (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution de la structure par âge des salariés des secteurs public et privé



Ce constat est le résultat d'évolutions différentes depuis le début des années 1980. Dans le secteur public, la part des plus de 50 ans est en 2002 de 6,2 points supérieure à celle de 1982 alors que dans le secteur privé, la part des plus de 50 ans observée en 2002 est proche de celle de 1982.

# Des disparités entre les trois fonctions publiques : un vieillissement particulièrement marqué parmi les titulaires de l'État

Ces évolutions découlent des politiques de recrutement passées et de la dynamique des départs.

Dans la fonction publique de l'État, dont le niveau et l'augmentation du taux de 50 ans et plus sont les plus élevés, les recrutements ont été massifs entre 1968 et 1978 et ont pleinement profité aux générations du baby boom (âgés de 53-56 ans en 2002). Les recrutements ont été en revanche considérablement réduits ensuite. La pyramide des âges s'en trouve dès lors très déformée avec un poids relatif élevé pour les classes d'âge les plus âgées. 31 % des agents titulaires civils de l'État ont atteint aujourd'hui l'âge de cinquante ans. Cette part a augmenté de près de 10 points en dix ans et varie selon les ministères (*cf. annexe 1*). Le vieillissement est particulièrement prononcé dans les régions situées au sud de la France. Les titulaires des ministères civils sont en moyenne âgés de 42,7 ans en décembre 2002, soit cinq ans de plus que leurs collègues en activité au début des années 1980.

L'âge moyen des titulaires des deux autres fonctions publiques est proche de celui des agents de l'État : 43,5 ans pour la FPT et 42,5 ans pour la FPH au 31 décembre 2002. Mais la part des agents de 50 ans et plus est en revanche inférieure : 28,9 % pour les fonctionnaires de la territoriale et 23,9 % pour les fonctionnaires de l'hospitalière (cf. graphique 3).

Dans la FPT et la FPH, le mouvement de forte croissance des effectifs a commencé dès 1963 et s'est poursuivi bien après que la tendance se soit interrompue dans la fonction publique de l'État. Les pyramides sont donc moins déformées vers les classes d'âge les plus élevées qu'elles ne le sont pour l'État. Pour la FPH l'importance des départs précoces à la retraite contribue aussi à cette situation.

Dans la FPT, la forte croissance des effectifs s'est prolongée jusqu'en 1984, puis elle s'est tout d'abord paradoxalement<sup>6</sup> ralentie avec les lois de décentralisation, entre 1984 et 1988, pour reprendre avec l'attribution de nouvelles missions. Cet étalement des recrutements explique la forme en tonneau des pyramides de la FPT, avec un aplatissement entre 31 et 45 ans en 1992 qui se retrouve entre 36 et 50 ans en 1997 et entre 41 et 55 ans en 2002. On note là aussi un vieillissement de la structure démographique avec une part des 50 ans et plus qui passe de 19,9 % en 1992 à 28,9 % en 2002.

Dans les établissements publics de santé de la FPH, malgré des recrutements importants jusque dans le milieu des années 1980, on ne retrouve pas en 2002 cette même forme aplatie car la pyramide est « grignotée » à partir des 51-56 ans par des départs précoces dus notamment aux mécanismes de départs anticipés à la retraite. Deux raisons se conjuguent pour expliquer ces départs anticipés en retraite. D'une part, avec ses 40 % d'infirmiers parmi le personnel non médical, la FPH compte une part importante de ses effectifs en catégorie active ayant la possibilité de partir à la retraite dès 55 ans. D'autre part, la possibilité offerte à toute fonctionnaire mère de trois enfants de liquider sa retraite dès qu'elle a accompli 15 années de service, avec le droit de cumuler sa pension avec un revenu d'activité, est utilisée par beaucoup de personnel soignant. Elles trouvent en effet des reclassements aisés dans le secteur privé. Ce phénomène est accentué, en valeurs absolues, du fait de la forte proportion de personnel féminin dans la FPH (80 %).

La relative jeunesse de la pyramide des âges de la FPH due à ces départs précoces ne doit néanmoins pas masquer les problèmes qu'aura à affronter la FPH comme les deux autres fonctions publiques pour renouveler ses personnels dans les années à venir : la part des 50 ans et plus, de 13,1 % en 1992, est passée à 16,6 % en 1997 pour atteindre 23,9 % en 2002.

Les évaluations des départs estimés montrent en effet une très forte croissance des départs à la retraite tant dans la FPH que dans les autres fonctions publiques.

<sup>6</sup> Les premières lois de décentralisation entre 1982 et 1984 stipulaient le transfert aux collectivités territoriales

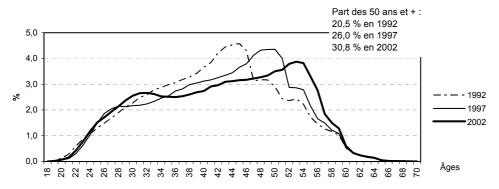
compétence de l'État ont pu choisir à partir de 1987 de devenir agents de l'État de sorte qu'au total, les premières lois de décentralisation se sont soldées par une baisse des effectifs départementaux, et une hausse des effectifs de l'État.

29

d'une partie du personnel des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) et de certains services des directions départementales de l'Équipement (DDE). Avant la décentralisation, 98 000 agents départementaux étaient mis à disposition de services du ministère de l'Équipement. Avec la décentralisation, des services sont passés sous la tutelle des départements. Les agents territoriaux des services qui sont restés de la compétence de l'État ont pu choisir à partir de 1987 de devenir agents de l'État de sorte qu'au total, les premières

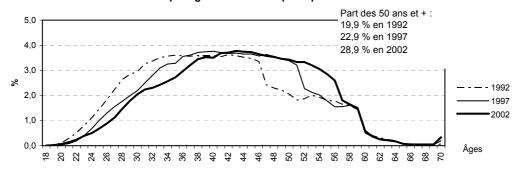
Graphique 3 : Évolution de la structure par âge des titulaires des trois fonctions publiques

#### Structure par âge de la fonction publique de l'État



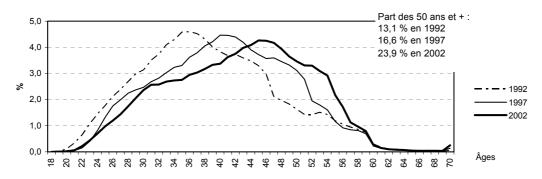
Source : Insee - Fichier de paie des agents de l'État-Titulaires des ministères civils

#### Structure par âge de la fonction publique territoriale



Source : CNRACL - Titulaires en activité au 31 décembre de l'année

### Structure par âge de la fonction publique hospitalière



Source : CNRACL - Titulaires en activité au 31 décembre de l'année

### Des départs à la retraite importants dans les années à venir

Cette situation démographique n'est pas sans incidence sur les départs à la retraite futurs. Avant la réforme des retraites de 2003, les départs à la retraite devaient fortement s'accélérer à partir de 2005. Si la réforme devrait à terme inciter à l'allongement de la durée d'activité, elle ne modifiera pas toutefois la tendance à l'accélération des départs à partir du milieu de la décennie.

Dans la FPE, selon les estimations de la DGAFP avant prise en compte de la réforme des retraites, 45 % des titulaires civils auraient dû quitter leur fonction d'ici à 2015. Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, ils auraient dû être 38 % et 41 % (cf. tableau 1). Dans le cas particulier de la FPT, la croissance des départs à la retraite est très importante <sup>7</sup>; elle n'est en fait que le reflet de la croissance passée des cotisants.

Tableau 1 : Départs à la retraite prévus des titulaires des 3 fonctions publiques d'ici 2015 (hors prise en compte de la réforme des retraites de 2003 et de la décentralisation)

En milliers		Départs en retraite (2)						Taux
	Effectifs au 31/12/2002 (1)	1995 (réalisation)	2000 (réalisation)	2005 (estimation)	2010 (estimation)	2015 (estimation)	Cumul des départs de 2003 à 2015	cumulés de départ par rapport à l'effectif 2002
FPE - ministères civils	1 696	36,9	47,0	56,3	62,1	54,5	769	45%
FPT	1 100	15,8	16,8	23,8	35,2	38,6	415	38%
FPH	849	13,7	15,5	22,2	28,0	29,7	345	41%

<sup>(1)</sup> Pour FPH et FPT : stagiaires et titulaires affiliés à la CNRACL, cotisants ou non cotisants à la CNRACL

(2) Estimation avant réforme

Sources : CNRACL pour FPH et FPT-Estimation du nombre de liquidants à partir de 2005

DGAFP pour FPE-Estimation des sorties définitives (retraites, CFA, démissions, décès...) à partir de 2003

Note : l'écart observé pour la FPH notamment entre les effectifs 2002 de la CNRACL et de l'OEP tient au fait que des titulaires affiliés à la FPH ne travaillent pas tous dans des EPA de la FPH. En 2002, on comptait à la CNRACL 742 469 cotisants FPH et 1 002 880 cotisants FPT.

Ces résultats ne sont que peu modifiés lorsque l'on prend en compte l'effet de la réforme des retraites. Les premiers travaux réalisés pour le Cor par la CNRACL évaluent respectivement, après réforme des retraites, à 36 % et 38 % les personnels titulaires de la FPT et de la FPH qui devraient être partis à la retraite à l'horizon 2015.

Ces résultats doivent être examinés avec prudence, les incertitudes d'évaluation telles qu'elles ont pu être analysées par la Direction du Budget et par l'Insee, et qui s'appliquent à la FPE, mais aussi à la FPT et à la FPH, ne peuvent être à ce jour entièrement levées (cf. annexe 2). Ce n'est en fait que progressivement, au vu des flux de liquidants de ces prochaines années, que l'on sera en mesure de réduire l'incertitude<sup>8</sup>.

Pour FPE : titulaires des ministères civils

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Les dernières évaluations réalisées par la CNRACL pour le Cor ne changent pas ce diagnostic, bien au contraire. L'impact de la décentralisation est tel, avec le transfert entre 2006 et 2025 de près de 128 000 personnes provenant de la FPE (hypothèse de 60 % d'intégration des personnels concernés par la décentralisation), qu'il compense plus que largement la baisse attendue des départs à la retraite du fait de la réforme.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Afin de réduire les délais de l'analyse, des études spécifiques (sondages sur les préférences notamment) permettant d'appréhender de manière plus fine les changements de comportement des agents face à leur décision de partir en retraite ont toutefois été engagées. Une enquête initiée par la Direction générale du Trésor et de la Politique économique, mise en œuvre par la DGTPE, le Cor, la Cnav, la Drees, l'Insee et le Sircom (Service de la communication du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) est notamment en cours d'exploitation, sur un champ plus large que la seule FPE. Elle vise notamment à révéler -à partir d'un échantillon de personnes interrogées- les préférences des individus en matière de choix d'âge de départ en retraite.

# 3. Les catégories et les métiers inégalement concernés : vers une pénurie de personnel qualifié ?

# Les prochains départs à la retraite concernent principalement les agents les plus qualifiés de la fonction publique...

Fin 2002, 35 % des titulaires civils de catégorie A de l'État ont atteint l'âge de 50 ans, contre seulement 25 % de la catégorie B et 26 % de la catégorie C. Cette déformation de la pyramide des âges des agents de catégorie A est en grande partie due à l'effet de masse que créent les enseignants.

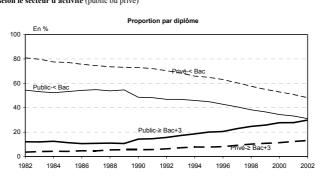
Les agents territoriaux de catégorie A sont également, en moyenne, plus âgés que ceux des catégories B et C (dans un contexte où 79 % des agents titulaires appartiennent à la catégorie C). Certains grades d'ingénieurs, parmi les plus qualifiés, les administrateurs et les coordinatrices de crèches sont les cadres d'emploi les plus âgés de la fonction publique territoriale. La moitié de ces fonctionnaires a atteint l'âge de cinquante ans.

Dans la FPH, la situation apparaît la plus préoccupante notamment pour le corps des attachés d'administration hospitalière, les corps d'encadrement des filières des services de soins et médico-technique, les corps de direction de la filière administrative (cf. annexe 3 reprise du rapport OEP 2003).

### ... alors que les besoins en personnels qualifiés sont croissants

En vingt ans, les fonctions publiques ont en effet fait de plus en plus appel à des diplômés de l'enseignement supérieur.

Entre 1982 et 2002, la part des jeunes (de 18 à 35 ans) recrutés sur un niveau de diplôme égal ou supérieur à la licence est passée de 12 % à 30 % dans le secteur public. Cette augmentation de 18 points s'est faite au détriment des jeunes peu qualifiés, recrutés sans diplôme ou avec un diplôme inférieur au Bac, la part de ces derniers étant passée sur cette même période de 54 % à 31 % (soit une baisse de -21 points).



Graphique 4 : Évolution des niveaux de diplôme des salariés âgés de 18 à 35 ans selon le secteur d'activité (public ou privé)

Champ: salariés âgés de 18 à 35 ans. Lecture: Pour chaque secteur d'activité (public ou privé), les

Lecture: Pour chaque secteur d'activité (public ou privé), les deux courbes représentées correspondent au pourcentage de jeunes (de 18 à 35 ans) recrutés avec un niveau de diplôme égal ou supérieur au Bac+3 ou inférieur strictement au Bac (CAP, BEP, brevet ou aucun diplôme). Pour arriver à 100 %, il faut rajouter les jeunes ayant obtenu strictement un diplôme de niveau Bac et Bac+2.

Cette évolution est en grande partie le reflet des requalifications opérées entre les catégories C et B d'une part, et B et A d'autre part. La forte croissance constatée de la catégorie A est principalement due à la transformation du corps des instituteurs en professeurs des écoles.

Cette évolution est aussi le résultat de la sélection réalisée au moment du recrutement. En période de chômage élevé, le mécanisme dit de « file d'attente » se révèle important. Il conduit à évincer du marché du travail les jeunes les moins qualifiés.

Tableau 2 : Les sortants 2001 du système éducatif trois ans après

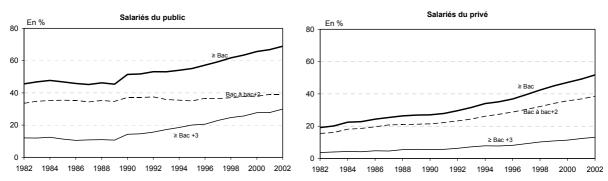
	sortants (en milliers)	taux d'inactivité	actifs (en milliers)	taux chômage	emploi (en milliers)
BEPC ou aucun diplôme	152	0,11	135	0,32	91
non qualifié	60	0,15	51	0,4	31
cap ou bep non qualifié + 2 <sup>nde</sup> ou 1 <sup>ère</sup>	66	0,09	60	0,31	41
bac non diplômé	26	0,08	24	0,2	19
CAP BEP	160	0,06	150	0,14	129
cap ou bep	160	0,06	150	0,14	129
Вас	167	0,10	151	0,15	128
bac professionnel ou technologique	92	0,08	85	0,13	74
bac+1 ou +2 sans diplôme	75	0,12	66	0,18	54
Bac + 2	136	0,05	129	0,07	120
bac+2	136	0,05	129	0,07	120
Bac + 3 et plus	148	0,04	142	0,10	128
2ème cycle + 3ème	148	0,04	142	0,10	128
total	763	0,07	707	0,16	596

Source enquête Céreq "génération 2001"

Ainsi en 2002, trois lauréats sur quatre avaient un diplôme supérieur à celui exigé pour passer les concours de catégories B et C.

Dans le secteur privé, si l'augmentation de la part des licenciés et plus a été plus limitée (de 9 points seulement), la croissance des qualifications des jeunes recrutés n'en est pas moins significative. Dans ce secteur, là aussi, la part des moins qualifiés s'est fortement réduite (de -33 points) mais au profit dans ce cas des diplômés de niveau Bac ou Bac+2, leur part étant passée, pour ce secteur, de 15 % à 39 % en 20 ans (soit une augmentation de +24 points).

Graphique 5 :Évolution des diplômés de niveau Bac et + parmi les salariés du public et du privé âgés de 18 à 35 ans



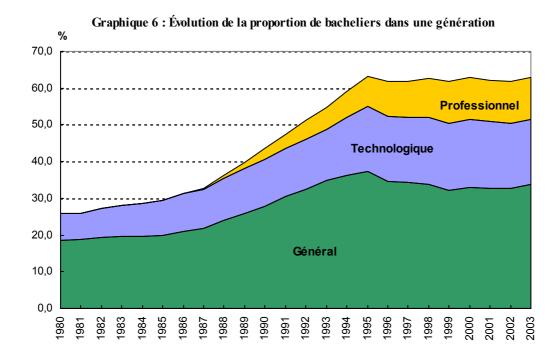
Champ: salariés âgés de 18 à 35 ans.

Lecture: pour chacun des deux graphiques, les trois courbes représentées correspondent au pourcentage de jeunes (de 18 à 35 ans) recrutés avec un niveau de diplôme éga ou subérieur au Bac. de niveau Bac à Bac+2 et de niveau supérieur ou égal à Bac+3. La courbe en gras correspond donc à la somme des deux autres courbes.

Selon toute probabilité, cette tendance à l'élévation du niveau de qualification devrait se poursuivre dans les années à venir, tant dans la fonction publique que dans le secteur privé, et même sous l'hypothèse d'un retour progressif à un taux de chômage frictionnel.

Avec le recours accru aux nouvelles technologies, on assiste en effet à un déplacement progressif, même dans le secteur des services, des emplois aux tâches répétitives « automatisables », vers des emplois aux tâches faisant plus largement appel à l'intelligence.

On peut dès lors craindre une concurrence accrue, dans les années à venir, sur le marché du travail des jeunes les plus qualifiés, l'augmentation du nombre de diplômés qui avait accompagné ces évolutions étant aujourd'hui arrêtée.



Champ: France métropolitaine

Source : ministère de l'Éducation nationale

# La prospective « emploi-formation 2002-2015 » effectuée par la Direction de l'évaluation et de la prospective conclut à des tensions sur le marché des cadres

Comme le montrent les derniers travaux réalisés par la Direction de l'évaluation et de la prospective (Dep) du ministère de l'Éducation nationale cette crainte est loin d'être infondée<sup>9</sup>.

En 2004, la Dep a actualisé les travaux qu'elle avait publiés en mars 2002<sup>10</sup> et dont l'Observatoire s'était fait l'écho dans son rapport annuel de 2002. Ces travaux, construits autour de plusieurs scénarios économiques et d'hypothèses raisonnées d'évolution de la gestion des ressources humaines (encadré), visent à quantifier l'importance des tensions qui pourraient se faire jour à l'horizon 2015 sur le marché du travail des différentes catégories de salariés<sup>11</sup>.

Réactualisés pour tenir compte de scénarios macro-économiques plus pessimistes d'une part, et intégrer l'effet de la réforme des retraites d'autres part, ces travaux confirment le diagnostic initialement porté concernant les tensions futures probables sur le marché des cadres. Dans un scénario économique moins porteur (2 % de croissance en moyenne annuelle pour le scénario central, contre 3 % en moyenne annuelle pour ceux de l'exercice précédent), ces tensions seraient toutefois atténuées.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> « Prospective emploi-formation » par Estelle Orivel, Éducation & formations n° 68, mai 2004, DEP, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> « Les besoins en recrutement de jeunes sortant du système éducatif d'ici 2010 » par Claude Sauvageot, chef de la mission éducation-économie-emploi, Éducation & formations n° 62, janvier-mars, DEP, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Les exercices de prospective emploi-formation consistent à construire dans un premier temps une prospective de l'emploi (créations d'emplois, départs en retraite, besoins en recrutements externes nets de l'économie, besoins en recrutements de jeunes) puis à en déduire une prospective de la formation (besoins en recrutement de jeunes déclinés par niveau de diplôme).

### Les différents scénarios retenus dans l'exercice de prospective emploi/formation à l'horizon 2015 de la Direction de l'évaluation et de la prospective

L'exercice s'appuie sur un ensemble d'hypothèses combinant :

- deux scénarios macro-économiques,
- deux scénarios d'impact de la réforme des retraites sur l'âge moyen de départ à la retraite,
- plusieurs hypothèses d'évolution de la politique de GRH,
- et enfin une hypothèse raisonnée d'évolution des niveaux de diplômes requis pour occuper les postes libérés.

#### Deux scénarios macroéconomiques ont été retenus

- l'un pessimiste avec 1,5% de taux de croissance du PIB se fondant sur le fort ralentissement économique observé en 2002 ;
- l'autre à **2% de croissance** prolongeant les tendances plus longues de l'économie (2% sur la période 1993-2003). C'est ce dernier qui est retenu comme **scénario macroéconomique central (ou tendanciel)**. La croissance de la productivité par salarié est supposée augmenter : +1,5% en moyenne annuelle sur la période 2002-2015 contre +0,8% sur 1990-2002. Cette croissance plus forte de la productivité du travail est elle-même due à une diminution moins forte de la durée du travail par salarié (-0,2% sur la période 2002-2015 contre -0,8% sur la période 1990-2002).

### L'effet de la réforme des retraites est quant à lui évalué selon deux scénarios

- l'un prévoyant, par rapport à un âge moyen de départ en retraite actuellement de 58 ans, une augmentation progressive de l'âge de départ de quatre ans (retraite à 62 ans en 2015),
- l'autre tablant sur un effet moindre de la réforme avec une progression de l'âge de départ de deux ans (retraite à 60 ans en 2015).

Il est postulé que cette réforme des retraites n'aura pas d'incidence sur la productivité moyenne du travail : autrement dit, le nombre de personnes nécessaires pour produire une quantité donnée de PIB est supposé être le même, quel que soit l'âge moyen de la population employée.

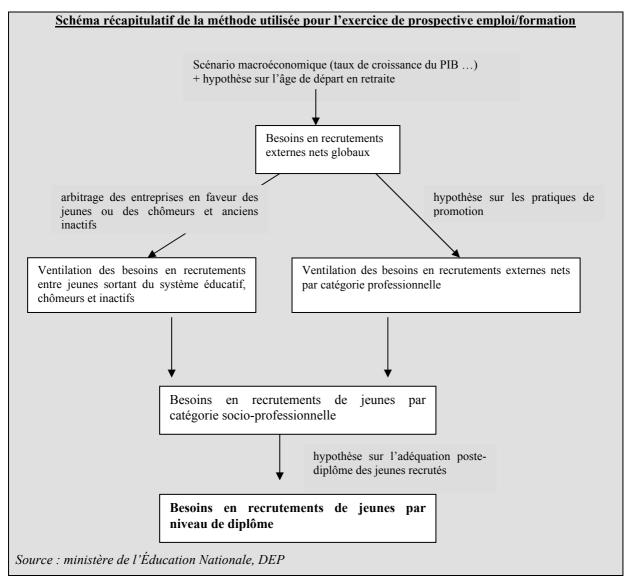
### <u>Les hypothèses relatives à la gestion des ressources humaines portent sur différents paramètres : la structure des recrutements et la mobilité professionnelle</u>

Pour déterminer les besoins en recrutements des différentes catégories entrant sur le marché du travail (jeunes, chômeurs, inactifs), il est nécessaire d'introduire outre le scénario macroéconomique et l'hypothèse sur l'âge de départ à la retraite, deux hypothèses :

- l'une relative à l'arbitrage des entreprises pour le recrutement des jeunes sortant du système éducatif, des chômeurs ou des inactifs. L'hypothèse varie en fonction du scénario macroéconomique et de l'âge de départ à la retraite du fait de l'influence de ceux-ci sur le nombre de chômeurs. Cette hypothèse joue principalement sur le volume de jeunes recrutés mais a également une légère influence sur le niveau de qualification des postes proposés aux jeunes (les femmes reprenant une activité par exemple sont supposées en grande majorité recrutées sur des emplois peu qualifiés).
- l'autre relative à la *mobilité promotionnelle* : trois hypothèses (une tendancielle et deux alternatives : une à la hausse, une à la baisse) ont été retenues. L'hypothèse sur le taux de promotion joue un rôle important car elle modifie la structure par catégorie professionnelle (et donc par niveau de qualification) des postes qui nécessiteront un recrutement externe, et donc des postes qui seront proposés aux jeunes sortant du système éducatif : plus la promotion est élevée, moins les jeunes seront recrutés à des niveaux de qualification élevés.

## $\underline{\text{Une hypothèse d'évolution raisonnée a été retenue concernant l'adéquation poste-diplômes des jeunes}}_{\textbf{recrutés}}$

Pour passer des besoins en recrutements de jeunes par catégorie professionnelle aux prévisions par niveau de diplôme, il faut définir, pour chaque catégorie professionnelle, la part des différents niveaux de diplôme des jeunes recrutés sur cette catégorie.



Quelles que soient les hypothèses retenues concernant la gestion des ressources humaines (arbitrage plus ou moins favorable aux recrutements des jeunes sortant du système éducatif, mobilité professionnelle plus ou moins importante), les jeunes sortant avec un diplôme égal ou supérieur à Bac+2 seraient en nombre insuffisant pour satisfaire aux besoins de l'économie.

Sous l'hypothèse d'une croissance à 2 % en moyenne entre 2002 et 2015 et d'un âge de départ à la retraite de 60 ans (2 ans de plus sous l'effet de la réforme des retraites), les besoins en recrutements nets s'élèveraient à 650 000 en moyenne annuelle, soit un chiffre légèrement supérieur au niveau observé sur la période 1990-2002. La moindre croissance de l'emploi serait en effet plus que compensée par une augmentation du nombre de départs en retraite. Ces derniers compteraient pour un peu plus de 70% dans les besoins en recrutements externes nets.

Tableau 3 : Prospective emploi sur 2002-2015 : scénario macroéconomique tendanciel (taux de croissance annuel du PIB de 2%)

données actualisées

	Moyenne annuelle observée sur 1990-2002	Moyenne annuelle projetée sur 2002-2015
Créations d'emplois totales	170 000	100 000 <sup>(1)</sup>
Départs en retraite	360 000	470 000 (retraite à 60 ans en 2015)
Autres départs (mortalité)	60 000	80 000
Recrutements externes nets totaux	590 000	650 000 (retraite à 60 ans en 2015)

<sup>(1)</sup> Soit un taux de croissance annuel de l'emploi de 0,45%.

Si la croissance est moins riche en emplois que dans la période 1990-2002 alors que le taux de croissance du PIB reste stable cela s'explique par l'augmentation supposée de la croissance de la productivité par salarié : +1,5% en moyenne annuelle sur la période 2002-2015 contre +0,8% sur 1990-2002. Cette croissance plus forte de la productivité du travail est elle-même due à une diminution moins forte de la durée du travail par salarié (-0,2% sur la période 2002-2015 contre -0,8% sur la période 1990-2002).

Source : DEP, ministère de l'Éducation nationale

Selon les arbitrages opérés par les entreprises pour leurs recrutements, le nombre de jeunes entrant sur le marché du travail serait compris entre 590 000 et 630 000, soit des niveaux comparables ou légèrement supérieurs à celui constaté sur la dernière décennie.

Tableau 4: Les besoins en recrutement de jeunes en moyenne annuelle entre 2002 et 2015

	Scénario	Scénario
	macroéconomique	macroéconomique
En milliers - données actualisées	central (2% 2002-2015)	haut (3% 2000-2010)
	retraite à 60 ans	
Arbitrage dans les recrutements en faveur des jeunes	630	727
Scénario tendanciel (reproduction des pratiques passées)	620	667
Arbitrage dans les recrutements en faveur des chômeurs ou		
des personnes reprenant une activité	590	627

Source : DEP, ministère de l'Éducation nationale

#### Entre 1990-2000 les besoins en recrutement de jeunes s'établissaient à 590 000

Ces besoins apparaissent en fait nettement inférieurs aux effectifs de sortants du système éducatif. La DEP a en effet évalué qu'ils seraient de l'ordre de 745 000 en 2010 contre 710 000 entre 1990 et 2000. Si on corrige toutefois ce chiffre de 745 000 par les taux d'activité des jeunes trois années après leur sortie du système éducatif, l'écart entre la demande et l'offre de travail se réduit.

Ainsi pour les niveaux 2 et 1 (Bac+3 et plus) et le niveau 3 (Bac+2), les besoins des entreprises apparaissent plus forts dans presque tous les scénarios qu'il n'y aura de sortants actifs (cf. tableau 5).

Ce sont les diplômés de niveau inférieur qui seront en nombre beaucoup plus grand que ce que souhaiteront embaucher les entreprises, et par conséquent en situation difficile sur le marché du travail.

Dans un tel contexte, les fonctions publiques, notamment la FPE risque de connaître des difficultés pour recruter les jeunes dont elles ont besoin.

Tableau 5 : La répartition par niveau de diplôme des recrutements de jeunes sortants du système éducatif

Scénario macroéconomique à 2%, retraite à 60 ans, hypothèse raisonnée sur la correspondance catégorie professionnelle-diplôme

	Recrutements de jeunes en moyenne sur 2002-2015						5	ortants en	2001 et 201	0
En moyenne annuelle sur 2002-2015 (Effectifs en milliers)	"exigeant" of niveaux d chez les s	le moins en terme de e diplôme ortants du ducatif (1)		tendanciel	"exigeant" of niveaux do chez les s	o le plus en terme de le diplôme sortants du ducatif (2)	Actifs géné trois ans			ration 2010 après <b>(4)</b>
	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%
Bac +3 et plus	125	19,8%	150	24,2%	166	28,2%	142	20,1%	141	20,5%
Bac +2	129	20,4%	130	20,9%	129	21,9%	129	18,2%	120	17,4%
Baccalauréat	158	25,1%	148	23,9%	134	22,7%	151	21,4%	ן ן	
CAP, BEP	91	14,4%	85	13,7%	76	12,9%	150	21,2%	<b>428</b>	62,1%
BEPC ou aucun diplôme	128	20,3%	107	17,3%	84	14,3%	135	19,1%	J	
	630	100,0%	620	100,0%	590	100,0%	707	100,0%	689	100,0%

<sup>(1)</sup> Arbitrage dans les recrutements en faveur des jeunes et augmentation des pratiques de promotion

<sup>(</sup>maximisation du volume total de jeunes recrutés et minimisation du niveau de qualification à l'embauche des jeunes)

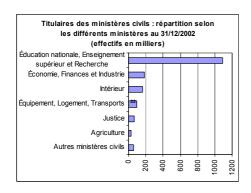
<sup>(2)</sup> Arbitrage dans les recrutements en faveur des chômeurs ou anciens inactifs et diminution des pratiques de promotion (minimisation du volume total de jeunes recrutés et maximisation du niveau de qualification à l'embauche des jeunes)

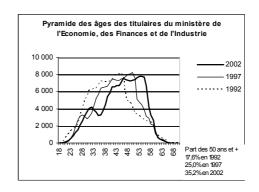
<sup>(3)</sup> Sorties 2001 corrigées des taux d'activité Céreq

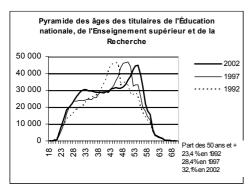
<sup>(4)</sup> Estimation OEP à partir des prévisions de sorties DEP en 2010 et des taux d'activité Céreq génération 2001

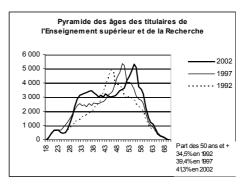
### Annexe 1 : Pyramides des âges par ministère

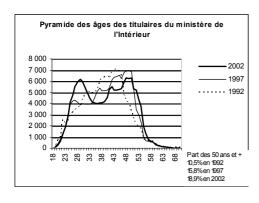
#### Ministères civils :

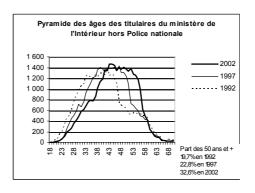


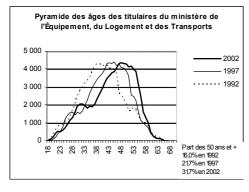


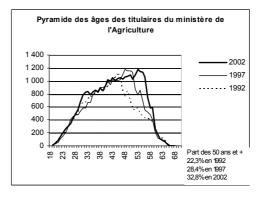




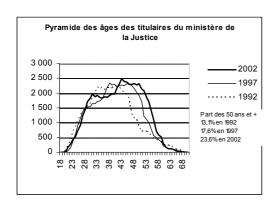


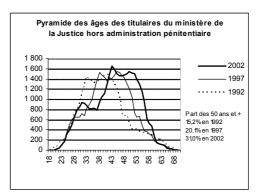


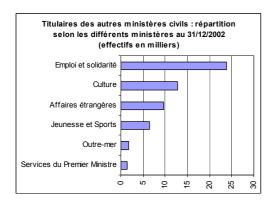


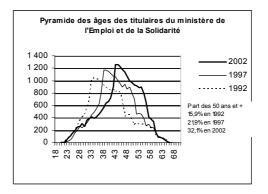


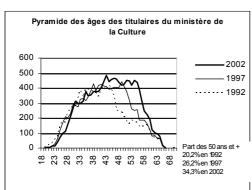
\_

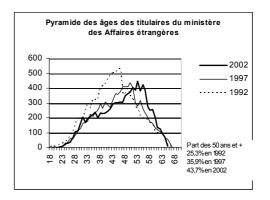


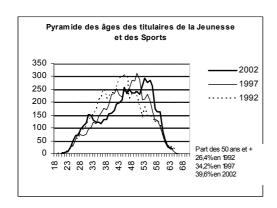


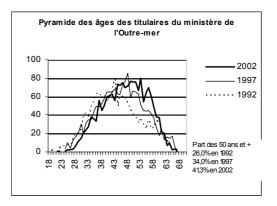


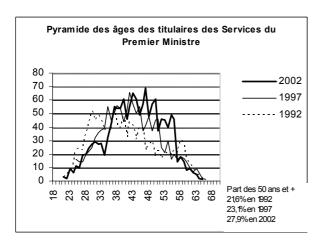




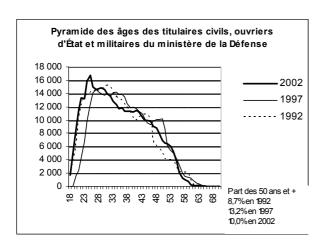


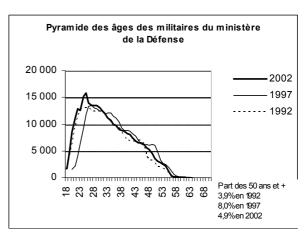


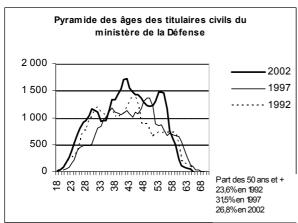


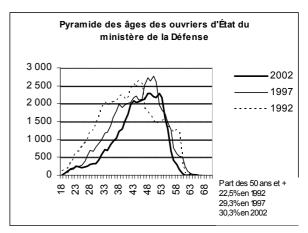


#### Ministère de la Défense :







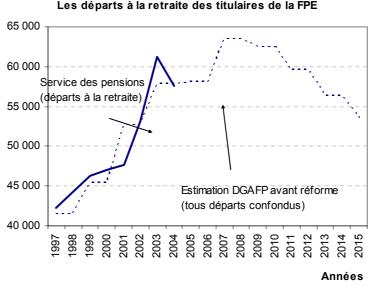


Source : DGAFP - fichier de paie Insee des agents de l'État

### Annexe 2 : Évaluation de l'impact de la réforme des retraites dans la fonction publique

Il est difficile de prévoir précisément aujourd'hui quel sera l'impact - à court mais aussi à moyen terme - de la réforme des retraites sur les effectifs des fonctions publiques.

Le vote de la loi sur les retraites a eu à court terme un impact très fort sur les comportements. Le graphique ci-dessous montre l'effet de l'annonce de la réforme sur le nombre de départs 2003 et ses conséquences sur ceux de 2004. Le pic des départs constaté en 2003 n'est pas propre à la seule fonction publique de l'État : on retrouve le même phénomène pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale. L'annonce d'une réforme a incité des agents publics à anticiper leur âge de départ, avec pour conséquence de limiter le nombre de ceux qui sont partis en 2004. Actuellement il est encore difficile d'évaluer l'impact à moyen terme de la réforme sur les comportements, ceux-ci étant toujours en phase d'ajustement.



Les départs à la retraite des titulaires de la FPE

Les incertitudes d'évaluation telles qu'elles avaient pu être analysées par la Direction du Budget et par l'Insee ne peuvent dès lors être entièrement levées. Selon les hypothèses retenues, le décalage de l'âge de départ à l'horizon des cinq prochaines années varie entre 0 et 1,5 an (cf. encadré). Ce n'est que progressivement, au vu des flux de liquidants de ces prochaines années, que l'on sera en mesure de réduire l'incertitude.

Afin de réduire les délais de l'analyse, des études spécifiques (sondages sur les préférences notamment) permettant d'appréhender de manière plus fine les changements de comportement des agents face à leur décision de partir en retraite ont toutefois été engagées. Une enquête initiée par la Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE), mise en œuvre par la DGTPE, le Cor, la Cnav, la Drees, l'Insee et le Sircom <sup>12</sup> (champ plus large que la seule FPE) est notamment en cours d'exploitation. Elle vise notamment à révéler -à partir d'un échantillon de personnes interrogées- les préférences des individus en matière de choix d'âge de départ en retraite.

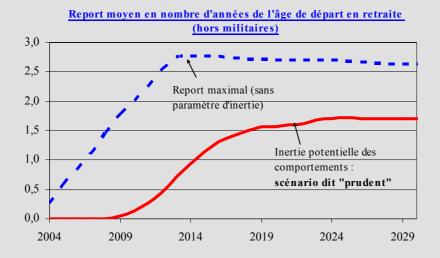
<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Service de la communication du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

#### Encadré : évaluation de l'impact de la réforme des retraites dans la fonction publique de l'État

À partir du modèle comportemental Ariane qui consiste à supposer qu'un individu choisit la date de son départ à la retraite en optimisant son bien-être escompté <sup>13</sup>, la Direction du Budget a réalisé des estimations afin d'évaluer l'impact réel de la réforme des retraites d'août 2003 (ce modèle s'inspire du modèle Destinie de l'Insee qui a été développé dans un premier temps sur le champ du secteur privé).

Selon un scénario dit « prudent » intégrant des paramètres « d'inertie »<sup>14</sup>, le décalage moyen de l'âge du départ à la retraite serait de 1,1 an en 2015 (de 1,6 an en 2020).

La suppression des paramètres d'inertie, qui donne une fourchette maximale des changements de comportements, aboutit à un effet immédiat (dès 2004) de la réforme sur l'âge du départ à la retraite qui serait alors décalé de 2,8 ans en 2015 par rapport à la situation tendancielle.



Source: Direction du Budget - Modèle ARIANE

Notes: Les simulations ont été réalisées sur la catégorie des personnels civils dont les départs à la retraite s'effectuaient avant la réforme entre 55 et 65 ans. Les agents liquidant leur pension en tendanciel (avant réforme) avant 55 ans sont supposés dans le modèle ne pas modifier leur comportement suite à la réforme. Pour les civils, il s'agit des invalides, des femmes de trois enfants avec 15 ans d'ancienneté ou de certaines catégories actives (policiers, surveillants pénitentiaires...). De même, les agents liquidant en tendanciel leur pension après 65 ans ne sont pas sensés modifier leur comportement.

Le nombre d'années de report est calculé par différence entre l'âge de liquidation calculé pour un individu par le modèle comportemental et l'âge de liquidation calculé en l'absence de réforme des retraites (situation tendancielle).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Le bien-être est fonction des salaires et des pensions perçues au fil du temps. Il dépend d'un taux d'actualisation fixé à 3% (qui permet de pondérer moins fortement les revenus d'échéances éloignées), d'un coefficient de préférence pour le loisir avec une préférence plus forte pour les catégories actives (2,5) que pour les catégories sédentaires (2) et d'un coefficient d'aversion pour le risque fixé à 0,5 (exprimant la préférence pour des revenus plus faibles mais toujours non nuls dans le temps à un revenu immédiat plus élevé, éventuellement nul les années suivantes).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Deux facteurs d'inertie comportementale ont été introduits par la Direction du Budget :

<sup>-</sup> afin d'introduire une certaine hétérogénéité dans les fonctions de comportement, une fraction des individus (environ 15%) est supposée partir à l'âge minimum dans tous les cas (ce qui correspond à une très forte préférence pour le loisir), le reste de la population décidant de la date de son départ en fonction du modèle comportemental;

<sup>-</sup> pour les 85% restants, seuls ceux ayant un gain en terme d'utilité supérieur à 5 % décaleraient leur âge de départ.

Ces hypothèses s'appuient sur l'analyse des résultats du calcul d' « utilité » (ou d'optimisation du bien-être) qui montre notamment que la décote (qui montera en charge progressivement à partir de 2006) a un impact plus important sur les utilités espérées que le simple allongement de la durée de cotisation.

# Annexe 3 : Les départs à la retraite dans la fonction publique hospitalière (extrait du rapport 2003 de l'OEP)

Pour connaître les besoins en personnels hospitaliers à venir, un travail de projection de départs en retraite a été effectué pour l'ensemble des corps des personnels titulaires de la fonction publique hospitalière<sup>15</sup>.

Comme les autres fonctions publiques, la fonction publique hospitalière n'échappe pas au vieillissement démographique. Entre 1998 et 2001, l'âge moyen du personnel non médical titulaire est passé de 40,8 ans à 41,7 ans. Globalement, la classe d'âge la plus nombreuse, de 40-44 ans en 1998, a glissé à 45-49 ans en 2001. La part des 50 ans et plus de 17 % au 31/12/1998 atteint les 21 % au 31/12/2001.

160 000 Effectif physique en décembre de l'année 140 000 120 000 100 000 80 000 60 000 40 000 20 000 0 ans ans ans 20-24 ans ans 55-59 ans ans 25-29 30-34 35-39 50-54 60-64 + 65 8 20 40-44 Tranche d'âge

Graphique 4 : Répartition par âge du personnel titulaire non médical des établissements publics de santé - France entière

Source : données SPE redressées avec la SAE

Ce vieillissement de la structure par âge des personnels non médicaux de la FPH a bien évidemment des conséquences sur le nombre des départs à la retraite.

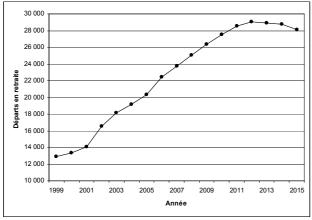
# Un pic des départs en 2012 pour l'ensemble des titulaires de la FPH, des évolutions différentes selon les filières

La FPH connaîtra d'ici 2015 plus de 383 000 départs en retraite, soit 55 % de ses effectifs de 1999. Le maximum des départs se situe en 2012 avec près de 30 000 départs estimés, soit plus du double des départs observés en 1999 (hors corps de direction, traités à part). Comme le montre le graphique suivant, la décélération des départs s'amorce à partir de 2013.

44

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> L'exercice a été réalisé à législation constante au moment où l'étude a été menée, à savoir antérieurement à la loi n°2003-775 du 21 août 2003, portant réforme des retraites.

Graphique 5 : Départs en retraite des fonctionnaires hospitaliers



Source: DHOS

Le poids du cumul des départs en retraite sur la période 1999-2015 par rapport à l'effectif présent début 1999 varie selon les filières (tableau suivant). C'est la filière technique et ouvrière qui connaîtra proportionnellement le plus grand nombre de départs d'ici 2015 (58 % de son effectif de base). Vient ensuite la filière des services de soins avec 56 % de sa population qui partira à la retraite sur la période étudiée. La filière administrative sera globalement la moins « touchée », avec 47 % de l'effectif 1999 qui devrait partir en retraite d'ici 2015 (hors corps de direction).

Tableau 32 : Départs en retraite des personnels de la FPH par grandes filières à l'horizon 2015, hors filière médico-sociale et corps de direction

	Effectifs <sup>1</sup>	Proj	ections des dé	Cumuls des	Taux cumulés de		
Filières	titulaires début 1999	2000	2005	2010	2015	départs de 1999 à 2015	départ par rapport à l'effectif 1999
Administrative <sup>2</sup>	80 028	956	1 581	2 820	3 455	37 352	47%
Soignante	503 216	9 842	15 518	19 928	19 723	279 418	56%
Médico-technique <sup>3</sup>	31 089	283	607	1 273	1 456	15 437	50%
Technique et ouvrière	87 699	2 263	2 634	3 516	3 471	50 899	58%
Ensemble	702 032	13 344	20 340	27 537	28 105	383 106	55%

1.effectifs physiques

2.hors corps de direction traités à part

3.hors cadres intégrés à la filière soignante

Source: DHOS

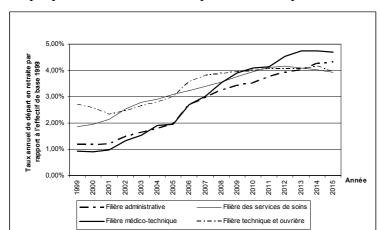
Concernant les corps de direction, le taux cumulé de départ en retraite d'ici 2015 relativement à l'effectif 2003 est estimé à 57 %.

Tableau 33 : Départs en retraite des corps de direction (filière administrative) à l'horizon 2015

Effectifs début 2003	Projections des départs en retraite			Cumul des départs de 2003	Taux cumulés de départ
Effectils debut 2003	2005	2010	2015	à 2015	par rapport à l'effectif 2003
4513	142	251	194	2556	57%

Source : DHOS

Les dynamiques d'évolution varient aussi d'une filière à l'autre. Comme l'illustre le graphique suivant, les filières administrative et médico-technique connaîtront une forte accélération des départs à partir de 2005. Pour les filières technique et ouvrière et des services de soins, l'augmentation des départs en retraite sera en revanche plus régulière sur la période. Ainsi, alors que leurs taux cumulés de départ sont plus faibles, les filières administrative et médico-technique devraient avoir en fin de période des taux de départ supérieurs à ceux des filières technique et ouvrière et des services de soins.



Graphique 6 : Taux annuels de départ en retraite par filière de 1999 à 2015

Source: DHOS

### Des dynamiques d'évolution très variables aussi selon les corps au sein d'une même filière

La diversité des dynamiques d'évolution par filière que l'on vient de voir se retrouve au sein d'une même filière, pour les différents corps.

Les graphiques suivants récapitulent par filière et pour chaque corps la part de l'effectif 1999 (2003 pour les corps de direction) qui pourrait partir en retraite d'ici 2015. Ils synthétisent aussi la diversité des situations entre les filières d'une part, et entre les corps au sein d'une même filière d'autre part.

En résumé, la situation apparaît la plus préoccupante pour :

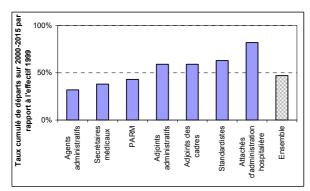
- le corps des attachés d'administration hospitalière dont 82 % de l'effectif de 1999 partira à la retraite d'ici 2015.
- les corps d'encadrement des filières des services de soins et médico-technique (plus de 85 % de départs cumulés sur la période étudiée),
- les corps de chefs de garage et agents chefs (95 % de départs par rapport à l'effectif 1999), contremaîtres (85 %), agents techniques (82 %) de la filière technique et ouvrière,
- les corps d'aides de laboratoire, d'aides de pharmacie et d'aides d'électroradiologie de la filière médico-technique (corps de catégorie C déjà placés en voie d'extinction) avec respectivement 72 %, 67 % et 76 % des effectifs de 1999 qui partiront en retraite d'ici 2015,
- et dans une moindre mesure, les corps de direction de la filière administrative.

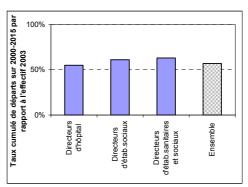
Les autres corps de la fonction publique hospitalière connaîtront sur la période 1999-2015, un volume de départs voisin de (voire inférieur à) 50 % de leur effectif initial. On peut citer l'exemple des agents administratifs mais aussi celui des ergothérapeutes, diététiciens et psychomotriciens pour lesquels le cumul des départs en retraite sur la période étudiée sera inférieur au tiers des effectifs présents en 1999. Toutefois, pour les trois corps de rééducation (filière des services de soins) précités, les départs estimés augmentent d'année en année et n'affichent pas de baisse sur la période étudiée. La situation la plus critique en termes de départs en retraite devrait donc, pour ces corps, intervenir après 2015.

Graphique 7 : Taux cumulés de départ en retraite d'ici 2015 par rapport à l'effectif 1999

#### Filière administrative (hors corps de direction)

#### Corps de direction de la filière administrative

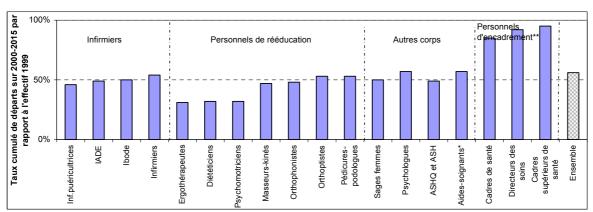




PARM : permanencier auxiliaire de régulation médicale

Source : DHOS Source : DHOS

#### Filière soignante

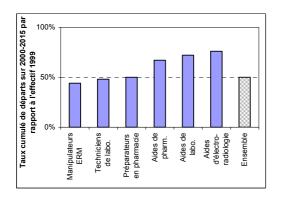


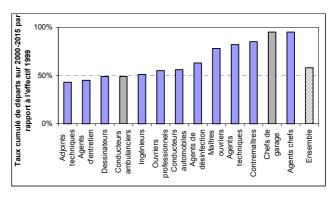
IADE : infirmier anesthésiste di diplômé d'État. Ibode: infirmier des blocs opératoires diplômé d'État, ASH(Q): agent de service hospitalier (qualifié)

Source : DHOS

#### Filière médico-technique (hors cadres)

### Filière technique et ouvrière





Source : DHOS Source : DHOS

<sup>\*</sup> Y compris les aides médico-psychologiques et auxiliaires de puériculture

<sup>\*\*</sup> Y compris les cadres issus de la filière médico-technique

# Annexe 4 La localisation de l'emploi public

Annie Brenot - DGAFP

Conformément à la mission assignée à l'Observatoire de l'emploi public (OEP) d'assurer la transparence sur l'emploi public, la connaissance de l'emploi dans les trois fonctions publiques a fait l'objet de travaux de synthèse à l'échelon national. Il paraît maintenant nécessaire que cette approche globale soit déclinée à l'échelon local avec une problématique et une méthodologie homogènes. C'est pourquoi une étude sur la localisation de l'emploi public par région a été inscrite au programme de travail de l'OEP, en étendant au niveau local des travaux de mesure des effectifs jusque là réalisés à l'échelon national.

### Une problématique de gestion des ressources humaines

L'objectif de cette étude est d'éclairer la politique de gestion des ressources humaines des pouvoirs publics : de quels effectifs disposent-ils, et avec quelles caractéristiques ? En permettant des comparaisons entre régions grâce à des indicateurs d'administration (taux d'administration, part de l'emploi public dans l'emploi total, part de cadres, part d'enseignants), une meilleure connaissance de la répartition territoriale de l'emploi public et de ses structures peut constituer une aide à la conduite des politiques d'aménagement du territoire.

Cette étude est centrée sur l'offre d'emploi constitué par la fonction publique au 31 décembre 2002. Il ne s'agit pas d'une étude sur l'offre de services publics, qui sont parfois et de plus en plus souvent rendus par des acteurs para-publics ou privés : sécurité sociale, associations, hôpitaux privés, entreprises nationales type EDF, SNCF, France-Télécom, La Poste qui revêtent des formes juridiques variées. L'étude porte sur les agents des ministères, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux compris ainsi que sur les enseignants des établissements de l'enseignement privé sous contrat. Bien que les établissements d'enseignement privé sous contrat appartiennent au secteur privé, leurs enseignants sont rémunérés sur le budget de l'État et appelés à compter dans le plafond d'emploi du ministère de l'éducation dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (Lolf). Les emplois aidés (bénéficiaires de CES, de CEC, d'emplois jeunes) sont inclus.

L'étude est limitée à la France métropolitaine et aux Dom, les problématiques étant différentes dans les autres territoires et à l'étranger (pour les services de l'État). Compte tenu également de la spécificité de l'emploi des militaires, l'analyse porte, sauf mention contraire, sur l'emploi public civil.

#### **Une phase encore exploratoire**

Cette étude constitue une première approche sur la localisation de l'emploi public en forme de panorama qui appelle des compléments sur le statut, l'âge, les filières d'emploi par exemple. Les informations apportées ici se veulent une contribution sous l'angle régional à la connaissance de l'emploi public dont les acteurs et les usagers de la fonction publique sont invités à se saisir.

L'approche régionale, qui regroupe des départements hétéroclites, a pour effet de lisser les différences entre régions et est forcément réductrice. Telle région très administrée, par exemple, peut tout à la fois inclure un département fort doté en fonctionnaires et un autre très peu pour des raisons de relief, de densité, d'urbanisation... Inversement le principe même d'identifier des écarts parfois assez faibles conduit à donner à ces derniers beaucoup d'importance.

### 1. Le taux d'administration pour localiser l'emploi public

Avec ses 5,3 millions de personnes travaillant dans les trois fonctions publiques, enseignants de l'enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés inclus, la France compte 8,6 agents publics civils et militaires pour 100 habitants au 31 décembre 2002. Hors militaires, le taux d'administration des personnels civils s'élève à 8,1 % 16.

Tableau 1: Effectifs des trois fonctions publiques et taux d'administration (\*)

	Civils et militaires	Civils	Dont emplois aidés	Dont enseignement privé sous contrat
Effectifs 3FP	5 292 365	4 978 215	272 874	149 628
Taux d'administration 3FP (%)	8,6	8,1	0,4	0,2
Effectifs FPE	2 719 209	2 405 059	93 908	149 628
Taux d'administration FPE (%)	4,4	3,9	0,2	0,2
Effectifs FPT		1 602 806	142 886	
Taux d'administration FPT (%)		2,6	0,2	
Effectifs FPH		970 350	36 080	
Taux d'administration FPH (%)		1,6	0,1	

Hors Tom et étranger. Y compris EPA, enseignants de l'enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés.

# La localisation de l'emploi de chacune des trois fonctions publiques a sa physionomie propre mais la fonction publique de l'État donne son empreinte à l'ensemble

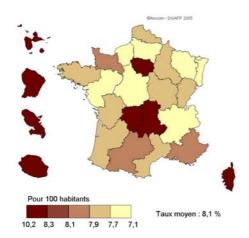
La FPE représentant la moitié des effectifs de l'ensemble des trois fonctions publiques, l'impact de la localisation des agents de l'État est primordial. La FPH, aux effectifs les plus faibles, est celle des trois qui influe le moins. La localisation de l'emploi public est très différenciée selon le type de fonction publique. Les taux d'administration agissent souvent en sens inverse dans l'une ou l'autre des différentes fonctions publiques (cartes 2, 3, 4), ce que les effets de masse de la FPE ou de la FPT peuvent masquer. En Champagne-Ardenne et en Lorraine, par exemple, la relative sous administration de la FPT est associée à une relative sur administration de la FPH. En Poitou-Charentes, les taux très faibles de la FPE

<sup>(\*)</sup> Les taux d'administration sont calculés à partir des effectifs réels.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Les taux d'administration sont calculés à partir des effectifs réels.

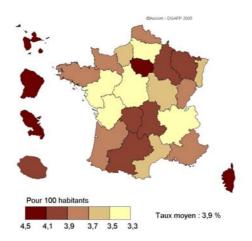
s'accompagnent de taux relativement plus élevés dans la FPT et la FPH, situation qu'on retrouve dans le Centre et en Picardie. En Alsace et dans les Pays de la Loire, la proportion d'agents de l'État et territoriaux est faible, voire très faible, contrairement à celle des agents hospitaliers.

Carte 1 : Taux d'administration des trois fonctions publiques



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 2 : Taux d'administration de la fonction publique de l'État

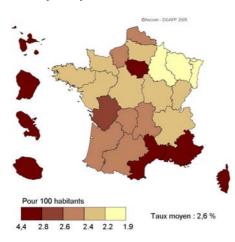


FPE y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

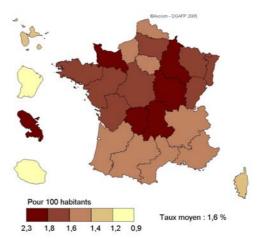
hors militaires.

Carte 3: Taux d'administration de la

fonction publique territoriale



Carte 4: Taux d'administration de la fonction publique hospitalière



FPT y compris bénéficiaires d'emplois aidés.

FPH y compris bénéficiaires d'emplois aidés

Une forte présence de l'administration en Île-de-France, en Corse et Outre-mer où les taux d'administration de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale se cumulent à la hausse

Les services de l'État et leurs établissements publics administratifs comptent 3,9 agents pour 100 habitants ; ceux de la fonction publique territoriale, 2,6 ; ceux de la FPH, 1,6 soit un total de 8,1 agents publics pour 100 personnes en France.

En métropole, l'Île-de-France affirme sa prépondérance avec la proportion d'agents publics par rapport à la population la plus élevée (9,6 %). Dans le même ordre de grandeur, on trouve la Corse (9,2 %), ainsi que le Limousin et l'Auvergne. Pour 100 habitants, l'Île-de-France

compte 5 agents de l'État et 3 agents de la FPT. La Corse en compte 4,6 dans la FPE et 3,2 dans la FPT. Ces deux régions sont les plus administrées de la métropole dans l'une et l'autre de ces fonctions publiques.

La région capitale est caractérisée par la concentration des fonctions de conception en administration centrale qui s'ajoutent aux fonctions classiques des autres régions. La Corse, pour sa part, est une région montagneuse dont la densité de population est la plus faible de France (carte 6). Dans les régions les moins denses où les économies d'échelle ne sont guère possibles, le nombre d'agents par habitant est plus important qu'ailleurs. En effet, le maillage de l'ensemble du territoire en structures administratives nécessaire à l'égalité de traitement des citoyens se traduit par un volume d'emplois publics minimum.

Dans les Dom, le taux d'administration des trois fonctions publiques (9,4 %) dépasse parfois les plus élevés de la métropole : 10,2 % en Martinique, 9,3 % en Guyane et à la Réunion, 8,8 % en Guadeloupe. Cet ensemble de départements comprend 4,3 agents de l'État et 3,9 agents territoriaux pour 100 personnes. C'est en Guyane que le taux d'administration de l'État (5 %) est le plus fort des Dom, aussi élevé qu'en Île-de-France. Dans la FPT, les Dom sont les départements les plus administrés du pays, la Réunion en tête.

# En Limousin et en Auvergne, c'est la fonction publique hospitalière qui tire vers le haut la proportion d'agents publics

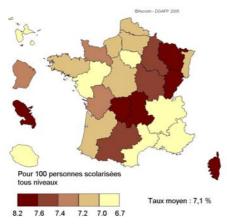
Les taux d'administration du Limousin et de l'Auvergne sont plutôt élevés dans la FPE (4,0 % dans ces deux régions) et moyens dans la FPT (2,6 % dans les deux cas également). Cependant, l'Auvergne n'occupe que le 9ème rang dans l'État et le 15ème dans la FPT et le Limousin est au 10ème rang dans ces deux fonctions publiques. En revanche, ce sont les deux premières régions françaises pour leur proportion d'agents hospitaliers par rapport à la population (2,2 agents de la FPH pour 100 habitants en Limousin et 1,9 en Auvergne). Cet effet à la hausse conduit ces régions aux 3ème et 4ème rang de la métropole pour leur part d'agents de la fonction publique dans la population (avec un taux de 8,8 % en Limousin et de 8,4 % en Auvergne). Il s'agit de régions de montagne, caractérisés par un mouvement continu de déclin démographique jusqu'à ces dernières années. Dans ces régions, presque aussi peu denses que la Corse, on est aussi dans une situation de masse critique minimum.

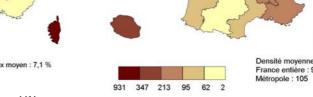
#### Le maillage du territoire en enseignants

Compte tenu des particularités géographiques, du caractère rural ou urbain, de la densité, des réseaux routiers... certaines régions bénéficient plus que d'autres d'économies d'échelle. L'Île-de-France figure ainsi parmi les régions où le nombre d'enseignants par élève est le plus faible : 6,8 %, la proportion moyenne se situant à 7,1 (carte 5). Ce profil est partagé avec Rhône-Alpes, le Languedoc-Roussillon, les Pays de la Loire et Paca. Inversement, on observe un bandeau de régions où la proportion d'enseignants par rapport aux élèves est élevée (entre 7,5 % et 8 %) qui s'étend du Nord-Est à Midi-Pyrénées en passant notamment par l'Auvergne et le Limousin. C'est la « diagonale aride » qui associe une faible densité de population (carte 6) et une situation 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. Dans les Dom, où la situation est particulièrement contrastée, la Martinique affiche un rapport enseignants/élèves parmi les plus élevés (7,9 %).

Cette situation est, rappelons-le, insensible à la présence – inégale selon les régions – de l'enseignement privé sous contrat puisque ce dernier est inclus dans les effectifs d'enseignants de cette étude. Les Pays de la Loire, Rhône-Alpes ou la Bretagne cumulent ainsi un taux d'administration relativement faible et une forte implantation de l'enseignement privé sous contrat. Ce dernier emploie 150 000 enseignants, agents de droit public rémunérés sur le budget de l'État, bien que leur employeur direct relève du droit privé. Ces personnels représentent 5,5 % du total des agents de la FPE et 2,8 % de l'ensemble des agents publics. C'est en Bretagne et en Pays de la Loire qu'ils sont les plus nombreux par rapport aux effectifs scolaires tous niveaux d'enseignement réunis (carte 8). Alors que la proportion moyenne d'enseignants du privé est de 1 enseignant pour 100 personnes scolarisées, elle est multipliée par 2,5 en Bretagne et par 2 en Pays de la Loire. Cette proportion est également bien supérieure à la moyenne en Auvergne (+35 %), en Basse-Normandie (+27 %), dans le Nord-Pas-de-Calais (+25 %) et en Rhône-Alpes (+17 %). Par un effet de compensation, l'enseignement public est moins présent dans ces régions (carte 7). La présence de l'enseignement privé sous contrat est en revanche très faible en Îlede-France, Limousin, Alsace, Corse et dans les Dom.

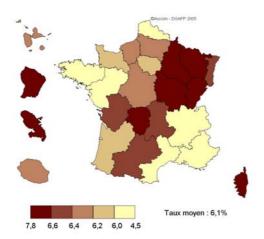
Carte 5: Proportion d'enseignants par Carte 6: Densité de population rapport aux effectifs scolaires





Effectifs scolaires tous niveaux du préélémentaire au supérieur, y compris l'enseignement agricole.

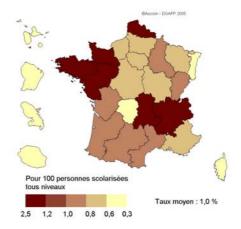
Carte 7: Proportion d'enseignants du public par rapport aux effectifs scolaires



Effectifs scolaires tous niveaux du préélémentaire au supérieur, y compris l'enseignement agricole.

Carte 8 : Proportion d'enseignants du privé par rapport aux effectifs scolaires

: 93



Effectifs scolaires tous niveaux du préélémentaire au supérieur, y compris l'enseignement agricole.

# La moitié des régions de la métropole ont un niveau d'administration proche de la moyenne

Midi-Pyrénées et Paca (8,1 agents publics civils pour 100 personnes) affichent un taux égal au taux moyen, la Basse-Normandie est à peine en dessous (7,9 %). Les régions suivantes ont un niveau compris entre 7,7 % et 7,9 %: Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Bretagne, Aquitaine, Franche-Comté et Bourgogne.

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

La Haute-Normandie, la Lorraine, le Centre, la Picardie, Rhône-Alpes, l'Alsace et les Pays de la Loire comptent moins de 7,7 agents publics pour 100 habitants : elles figurent parmi les régions les moins administrées. Ces régions sont celles où l'administration de l'État est ellemême la plus faible, à l'exception de la Lorraine où c'est la FPT qui explique le faible niveau d'administration.

La région des Pays de la Loire est la moins pourvue en agents de la FPE par habitant (3,3 %) et elle l'est faiblement en agents territoriaux. L'Alsace est la moins pourvue en agents de la FPT (1,9 %) et compte peu d'agents de l'État. Malgré une situation dans la FPH assez favorable dans ces deux régions, elles sont, au total, les moins pourvues en agents publics par rapport à la population (7,0 % et 7,1 %), alors que l'enseignement privé sous contrat, important dans les Pays de la Loire, figure ici dans les effectifs de la fonction publique. Dans ces régions, la population s'accroît plus fortement que dans beaucoup d'autres en raison de migrations internes et d'un solde naturel 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 des facteurs sociologiques et culturels.

### La fonction publique territoriale est très présente dans le Sud-Est et la Corse, faiblement au Nord-Est

Situation spécifique à la FPT, le Sud est relativement plus administré que le reste du pays, en dehors de l'Île-de-France, du Nord-Pas-de-Calais et de la Haute-Normandie.

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. On y trouve, dans la catégorie des régions les mieux pourvues, la Corse - première région métropolitaine pour son nombre d'agents territoriaux par habitant (3,2 %) -, Paca et le Languedoc-Roussillon (2,9 %). La région Poitou-Charentes (2,7 %) est dans la tranche élevée, puis le Limousin, l'Auvergne, l'Aquitaine et Midi-Pyrénées présentent un profil moyen (2,6 % pour toutes).

En dehors de ces régions, on ne trouve que l'Île-de-France, au Nord (3 %) et les quatre Dom (entre 3,3 % et 4,4 %) dans la catégorie des régions les plus fortement dotées en agents territoriaux.

Au nord-est de la France, la présence de la territoriale est très faible : 2,1 % en Champagne-Ardenne et en Lorraine, 1,9 % en Alsace, les régions frontalières de Franche-Comté et de Bourgogne, et, plus au Sud, de Rhône-Alpes, étant à peine mieux pourvues (2,3 % au maximum).

#### La fonction publique hospitalière est moins présente au Sud qu'au Nord

On compte 1,6 agent de la fonction publique hospitalière pour 100 habitants. Les régions situées au sud de la France ont des taux d'administration hospitalière plus faibles qu'au Nord. 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 en effet beaucoup mieux dotées en agents de la FPH (entre 1,6 et 2,3 agents pour 100 personnes). En revanche, en Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Aquitaine, le taux d'administration hospitalière est de 1,5 %. C'est en Corse, Languedoc-Roussillon et Paca qu'on relève le taux le plus faible de la métropole : 1,4 %. Dans ces régions, l'offre de soins est plutôt fournie par le secteur privé. Les régions Paca, Languedoc-Roussillon, et Midi-Pyrénées sont, avec l'Ile-de-France, celles où, notamment, le nombre de médecins généralistes et spécialistes est le plus important de France.

La Martinique figure parmi les régions les mieux dotées (1,8 %) mais, dans leur ensemble, les Dom ont une proportion d'agents hospitaliers très faible (1,2 agents pour 100 habitants).

#### L'impact des emplois aidés

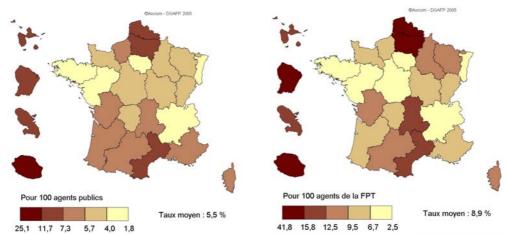
Les emplois aidés représentent 5,5 % de l'emploi des trois fonctions publiques fin 2002. La part des emplois de ce type est très variable selon les régions (carte 9). Elle est extrêmement élevée dans les Dom (17 %), surtout à la Réunion où cette catégorie de personnel représente le quart de l'emploi des trois fonctions publiques. En Guyane (12 %), Martinique (11 %), et Guadeloupe (9 %), le niveau est certes double de la moyenne, mais comparable à celui de certaines régions de la métropole telle que le Nord-Pas-de-Calais (11 %), la Picardie (9 %) ou le Languedoc-Roussillon (9 % également). Ces régions correspondent à celles qui sont particulièrement touchées par le chômage. La fonction publique y semble jouer un rôle de régulation du marché du travail. Les Dom sont les départements français les plus frappés par le chômage : en 2002, plus du quart de la population active y est au chômage, à la Réunion 36,5 %. En métropole, où le taux de chômage moyen s'établissait à 9 % en 2002, on comptait 13,6 chômeurs pour 100 actifs en Languedoc-Roussillon, 12,1 % en Nord-Pas-de-Calais, 9,9 % en Picardie.

À l'inverse, en Alsace, le chômage est le plus faible de France (6,5 %) et on n'y compte que 4 % d'emplois aidés dans la fonction publique. En Bretagne, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, et Île-de-France, on retrouve la même symétrie entre faible taux d'emplois aidés et faible taux de chômage.

Certainement parce que la fonction publique territoriale fonctionne au plus près des besoins des populations, elle est celle qui recrute le plus de bénéficiaires d'emplois aidés, dans des proportions très supérieures à son poids dans l'emploi des trois fonctions publiques. En effet, alors que la FPT représente 31 % de l'emploi public elle emploie 52 % des emplois aidés (50 % en métropole, 70 % dans les Dom). Aussi observe-t-on une grande similitude de répartition des emplois aidés parmi l'ensemble des trois fonctions publiques et de ceux de la FPT (cartes 9 et 10).

Carte 9: Part des emplois aidés dans l'emploi public

Carte 10 : Part des emplois aidés dans la FPT



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

FPT y compris bénéficiaires d'emplois aidés.

#### 2. La place de l'emploi public dans l'emploi total

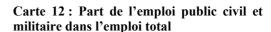
En moyenne, l'emploi public, y compris l'enseignement privé, représente 21,3 % de l'emploi total (actifs occupés des secteurs public et privé) lorsqu'on inclut les militaires et 20 % hors militaires.

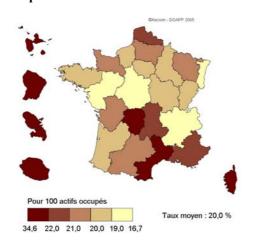
Les militaires ne sont pas également répartis sur tout le territoire. Compte tenu de leur répartition inégale et de la localisation de l'emploi total elle-même inégale, les militaires agissent différemment selon les régions sur la part de l'emploi public dans l'emploi total (carte 11 et 12). Avec une moyenne de 1,3 militaire pour 100 personnes actives occupées en France, c'est en Lorraine (2,8 %), Champagne-Ardenne (2,6 %), Paca (2,4 %), Bretagne (2,2 %), Poitou-Charentes (2,1 %) et Corse (1,8 %) qu'ils sont les plus nombreux par rapport à l'emploi total. Dans ces régions où les militaires sont particulièrement nombreux, les taux d'emploi regroupant civils et militaires sont donc renforcés. La Champagne-Ardenne passe ainsi du 14 ème rang hors militaires au 8 ème en comptant ces derniers. La Bretagne passe du 20 ème rang au 12 la Lorraine du 8 ème au 5 ème, Paca du 6 eme au 3 ème.

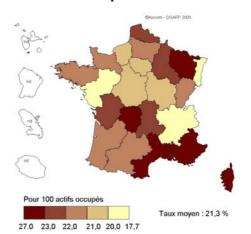
La Corse est la région métropolitaine où l'emploi public, tant civil (25,2 %) que civil et militaire (27,0 %) occupe la place la plus importante dans l'emploi total. Cinq autres régions métropolitaines figurent parmi les plus importantes en part d'emploi public civil par rapport à l'ensemble de l'emploi : le Languedoc-Roussillon (22,7 %), le Limousin (22,0 %), le Nord-Pas-de-Calais (21,9 %), Paca (21,5 %) et l'Auvergne (21,2 %). Les Dom, pour leur part, se situent au-delà de 28 %, le maximum étant atteint à la Réunion avec une part d'emploi public de près de 35 %).

Inversement, la part d'agents publics est inférieure à 19 % dans le Centre, à 18 % en Rhône-Alpes et en Alsace et inférieure à 17 % en Pays de la Loire, région la plus faiblement pourvue en emploi public.

Carte 11 : Part de l'emploi public civil dans l'emploi total







Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés et y compris militaires.

Dans les régions particulièrement touchées par le chômage telles que la Picardie, la Lorraine, Paca, le Nord-Pas-de-Calais et le Languedoc-Roussillon notamment, l'emploi public civil occupe une place relative plus importante dans l'emploi total (carte 11) que dans la population totale (carte 1). Inversement, l'Île-de-France, très fortement administrée par rapport à sa population se place dans la catégorie des régions où la part d'emploi public dans l'emploi total est plutôt faible (19,6 agents civils pour 100 actifs) tant l'emploi dans le secteur privé est lui-même sur-représenté dans cette région.

#### Une forte proportion de cadres de la fonction publique en Ile-de-France et à l'Est

Le poids des enseignants se traduit par une part de cadres dans la FPE (agents appartenant à la catégorie A) particulièrement élevée (51 % y compris l'enseignement privé sous contrat, 44 % sans). 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 fonctions publiques où l'on atteint 28,5 % (avec l'enseignement privé), proportion de cadres bien supérieure à celle enregistrée dans le secteur privé qui s'élève, pour sa part, à 13 %.

Avec 31,3 % de cadres, l'Île-de-France, connaît la proportion de cadres (enseignants et non enseignants réunis) la plus importante du pays, mais l'Alsace est quasiment au même niveau (31,1 %). Les autres régions de l'est de la France (Lorraine, Franche-Comté, Rhône-Alpes) affichent aussi des taux d'encadrement particulièrement élevés (entre 29 % et 30 %). On trouve ensuite la Champagne-Ardenne, région elle aussi à l'est du pays, ainsi que les Pays de la Loire, Midi-pyrénées, le Nord-Pas-de-Calais et la Bretagne (entre 28 % et 29 %) (carte 13).

Le Limousin, la Corse, Poitou-Charentes et Paca sont les régions de la métropole les moins pourvues en cadres (moins de 26 %).

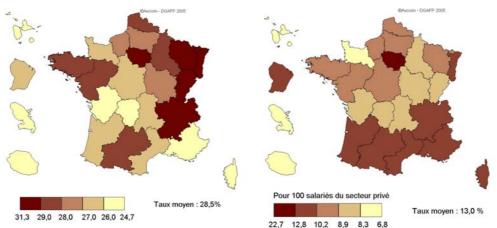
#### La répartition des cadres ne traduit pas uniquement celle des enseignants

La localisation des cadres du public (carte 13) résulte à la fois de « l'effet enseignement » (carte 16) et de l'effet « encadrement non enseignant » (carte 15). Les régions les mieux dotées en cadres le sont soit en raison d'une part de cadres enseignants élevée, soit en raison d'une forte proportion de cadres enseignants et non enseignants à la fois, sauf dans le cas atypique de l'Île-de-France.

En Île-de-France, la proportion très élevée de cadres résulte d'une très forte proportion de cadres non enseignants (15,1 %) et d'une faible proportion de cadres enseignants (16,2 %). Mais dans l'Est, les régions Alsace, Lorraine, Franche-Comté et Rhône-Alpes cumulent les effets d'une forte proportion de cadres hors et y compris la filière enseignante. Dans le même temps, le fort taux d'encadrement de ces régions est associé à un faible taux d'administration. En 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 qui occupe le 7ème rang de la métropole pour sa part de cadres et le 2ème rang pour sa part d'enseignants constitue la région métropolitaine la plus faiblement pourvue en cadres non enseignants.

Dans les régions de la métropole qui enregistrent le taux d'encadrement total le plus faible, l'effet enseignement agit à la baisse de la proportion de cadres à cause d'une proportion d'enseignants dans l'emploi public moins élevée, particulièrement en Corse. Située au 24<sup>ème</sup> rang pour son taux d'encadrement lorsque l'enseignement est compté, cette région se place au 5<sup>ème</sup> rang pour sa proportion de cadres non enseignants. Cependant, cette faible proportion d'enseignants dans l'emploi public en Corse ou dans d'autres régions ne se traduit pas nécessairement par une faible proportion d'enseignants parmi la population scolaire correspondante (voir encadré). Dans les Dom, l'encadrement total, faible au demeurant, est plutôt constitué d'enseignants.

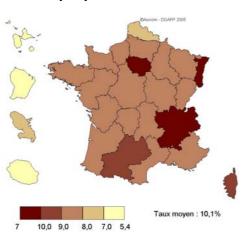
Carte 13 : Part de cadres dans l'emploi Carte 14 : Part de cadres dans l'emploi privé public



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

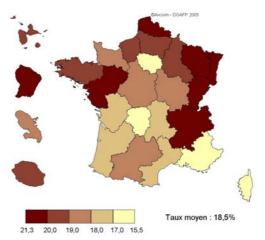
Emploi privé y compris bénéficiaires d'emplois aidés.

Carte 15 : Part de cadres hors enseignants dans l'emploi public



Emploi public hors enseignants, y compris bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 16 : Part des enseignants de catégorie A dans l'emploi public



FPE y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

#### Hors enseignement, une plus grande régularité dans la répartition des cadres mais l'Îlede-France, l'Alsace et Rhône-Alpes restent favorisées

Lorsque « l'effet enseignement » est éliminé, la proportion de cadres tombe à 10,1 % de l'emploi public total, soit 12,4 % de l'emploi public hors enseignants, proportion équivalente à celle du secteur privé. La moitié des régions de France se trouve alors rassemblée dans une même catégorie où la proportion de cadres non enseignants est comprise entre 8 % et 9 % du total des agents publics civils (soit entre 10 % et 11 % des agents publics civils non enseignants) (carte 15).

Avec ses 15,1 % de cadres non enseignants, l'Île-de-France est très largement sur-dotée et l'écart par rapport aux autres régions est beaucoup plus prononcé que dans le cas où les enseignants sont compris. Dans cette configuration, l'Alsace et Rhône-Alpes (respectivement

10,6 % et 10,0 % de cadres) rejoignent, comme précédemment, l'Île-de-France dans la catégorie des régions où la proportion de cadres publics est la plus élevée.

La Corse où la proportion de cadres toutes filières réunies est si faible figure ici, hors enseignants, avec Midi-Pyrénées, dans la catégorie des régions à profil 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.

Le secteur privé, pour sa part, est fortement caractérisé par une concentration de ses cadres en Île-de-France, en Alsace et au sud de la métropole (carte 14). La sur-représentation des cadres est donc commune au secteur public non enseignant et au secteur privé en Île-de-France, Alsace, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Mais le secteur privé est spécifiquement marqué par une implantation des cadres sur la bande côtière et frontalière qui s'étend de l'Aquitaine à Rhône-Alpes et la Corse (en dehors de l'Île-de-France et de l'Alsace). En Languedoc-Roussillon, et surtout en Paca, les cadres du public sont rares par rapport aux cadres du privé. Même en Île-de-France, où les cadres représentent une part particulièrement forte de l'emploi public, la sur-représentation des cadres du privé est nettement plus importante que dans le public : cette région compte certes 45 % de cadres publics de plus que la moyenne des régions mais 75 % de plus de cadres privés. Cette spécificité du secteur privé quant à la localisation de ses cadres s'explique par un impact plus grand de la nature de l'activité économique de la région sur l'emploi privé que sur l'emploi public. Les activités économiques présentent dans le Sud, services et industries de pointe, sont particulièrement demandeuses de cadres.

# Annexe 5 La mobilité professionnelle dans les collectivités territoriales

Une première évaluation

Malik Koubi - Insee

Dans le cadre de leur travail, les salariés des collectivités territoriales sont peu mobiles géographiquement. Entre 1991 et 2001, ils ont été en moyenne 2,1 % chaque année à changer de commune (contre 13 % dans le secteur privé). Ce sont les cadres qui effectuent les mobilités les plus importantes (23 % de leurs mobilités sont supérieures à 100 km). Les jeunes passent plus souvent que les autres salariés des collectivités territoriales au secteur privé, les femmes parcourent plus souvent que les hommes le chemin inverse. Tous les types de mobilités sont corrélés à un gain salarial significatif. Un salarié des collectivités territoriales qui passe dans le privé voit son salaire augmenter de 88 % de plus que son collègue demeuré dans les collectivités territoriales. La mobilité géographique, définie au minimum comme un changement de commune, semble elle aussi payante puisqu'elle coïncide avec une majoration de l'évolution salariale de 49 %, contre 31 % pour un changement d'employeur.

#### Une étude de la mobilité dans les collectivités territoriales

Sur le marché du travail, la mobilité joue un rôle important tant du point de vue du salarié que de celui de l'entreprise qui l'emploie. Pour se restreindre à une approche purement économique, la décision de mobilité résulte de la part du salarié d'un arbitrage entre les perspectives de gain et le coût estimé de cette mobilité. Le gain peut par exemple provenir d'une promotion liée à la mobilité consentie. Le coût peut varier considérablement selon le type et l'ampleur de la mobilité, notamment si elle implique un déménagement. Dans tous les cas, la dimension inter temporelle ne doit pas être négligée, car les coûts et les gains peuvent varier selon l'horizon temporel. Une mobilité peut n'être rentable qu'à long terme si elle ouvre des perspectives de promotion sans que le gain financier soit immédiat.

Pour les employeurs, l'enjeu est également important en terme d'efficacité de gestion de la main d'œuvre. Les politiques de promotion et de mobilité mises en œuvre constituent un instrument important de dynamisation et de motivation de la main d'œuvre, ou simplement un moyen de la conserver en lui offrant des perspectives de progression professionnelle. Certains employeurs parviennent ainsi mieux que d'autres à valoriser le capital humain de leurs employés et à créer de véritables marchés internes (Doeringer et Piore, 1971) propices au développement de leur activité. Cette gestion passe dans bien des cas par une politique volontariste d'incitation.

Enfin, comme l'ont souligné Jovanovic et Moffitt (1990), la mobilité peut avoir un impact macroéconomique non négligeable car elle aboutit à une meilleure adéquation entre les postes offerts par les entreprises et les compétences des salariés. En effet, plus la mobilité est intense, plus nombreuses sont les combinaisons poste-salariés qui sont testées au niveau de l'économie entière.

L'État, en tant que garant de l'intérêt général et non seulement en tant qu'employeur potentiel, a donc un rôle important à jouer en la matière. Par les politiques publiques qu'il édicte - en matière de législation du travail notamment – il peut plus ou moins favoriser la mobilité. Un effet inattendu de l'homogénéisation des systèmes de retraite après 1950 a été d'accroître considérablement la mobilité des salariés car leurs droits acquis pour la retraite devenaient transférables d'une entreprise à l'autre. C'est ce qui explique que la possibilité de conserver certains droits lors d'un changement d'entreprise soit une préoccupation permanente des pouvoirs publics. Actuellement, le débat porte sur les droits sociaux et le droit à la formation tout au long de la vie.

Pour les collectivités territoriales – comme pour les deux autres fonctions publiques –, la mobilité constitue une garantie fondamentale de la carrière des fonctionnaires (article 14 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983). À ce titre sont prévues dans le statut plusieurs dispositions permettant la mobilité : la mise à disposition, le détachement, la promotion interne, la mutation (encadré 1).

#### Encadré 1 : les différentes dispositions permettant la mobilité dans les collectivités territoriales

Le terme de mobilité peut recouvrir plusieurs acceptions organisées autour de l'idée de changement. Trois grands types de mobilité peuvent être distingués. On parlera de mobilité fonctionnelle lorsque le contenu de l'activité exercée change (ce changement peut être ou non consécutif à une promotion), de mobilité géographique quand un changement de lieu de travail impliquant ou non un changement du lieu de résidence est prononcé, et de mobilité structurelle lorsque l'agent change d'établissement ou encore d'employeur au sein d'une fonction publique, entre fonctions publiques, ou entre secteurs public et privé.

Ces trois types de mobilité peuvent bien entendu se combiner : la mobilité géographique peut ainsi conditionner l'obtention d'une promotion et donc conduire également à une mobilité fonctionnelle.

Le statut de la fonction publique organise ces mobilités. Plusieurs règles juridiques permettent en effet aux fonctionnaires d'effectuer une mobilité : il s'agit des règles relatives à la mise à disposition, au détachement, à la promotion et enfin à la mutation.

- La mise à disposition (article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son « cadre d'emplois ou corps » d'origine, qui est réputé y occuper un emploi et continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. Cette disposition, qui permet au fonctionnaire d'exercer son activité dans une autre collectivité que la sienne tout en restant payé par cette dernière, peut s'accompagner, le cas échéant, d'une mobilité géographique.
- Le détachement (article 64 et suivants de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984) est la position statutaire qui permet au fonctionnaire d'exercer son emploi dans un autre « cadre d'emplois ou corps » de fonctionnaires d'un niveau hiérarchique comparable. Dans son « cadre d'emplois ou corps » d'accueil, le fonctionnaire peut prétendre à faire carrière. Ce détachement donne lieu, le cas échéant, à une intégration dans le « cadre d'emplois ou corps » d'accueil. Cette disposition réside dans un changement de fonctions généralement auprès d'une autre collectivité ou d'une autre fonction publique que celle dont relève le fonctionnaire qui en fait l'objet ; elle permet, le cas échéant, une mobilité géographique.
- La promotion interne, prévue par les articles 36 et 39 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, permet aux fonctionnaires territoriaux et dans certains cas aux agents territoriaux et fonctionnaires et agents des autres fonctions publiques d'accéder à un « cadre d'emplois ou corps » de niveau supérieur (ou égal, voire inférieur, pour les non-fonctionnaires) soit par concours interne (article 36), soit par examen professionnel ou au choix (article 39). Ces dispositions impliquent dans nombre de cas un changement d'employeur s'accompagnant la plupart du temps d'un changement géographique.

• La mutation (articles 51 et 52) permet au fonctionnaire de changer d'affectation au sein de sa collectivité ou hors de sa collectivité, tout en restant dans son « cadre d'emplois ou corps » d'origine. Même si les « emplois de chaque collectivité ou établissement de la FPT sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement » (article 34), les cadres d'emplois auxquels appartiennent les fonctionnaires territoriaux ont un caractère national (article 4). Pour ce faire un système de bourse d'emplois est organisé, les collectivités étant tenues de déclarer au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou aux Centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG), selon le cadre d'emplois concerné, leurs vacances d'emplois. Ceux-ci peuvent dès lors être pourvus par la voie de la mutation.

Ces différentes dispositions permettent en théorie de fluidifier fortement le marché du travail de la fonction publique territoriale.

Dans un contexte de départs massifs à la retraite et de tension probable sur le marché du travail, la mobilité peut devenir un élément important d'efficacité. Aussi est-il apparu intéressant de prolonger les travaux entrepris l'an passé dans le cadre de l'Observatoire de l'emploi public en analysant cette année les mobilités au sein des collectivités territoriales et en les comparant à celles du secteur privé.

Dans cette étude, deux types de mobilité sont examinés :

- la mobilité structurelle, avec une analyse détaillée des caractéristiques des salariés ayant connu entre 1991 et 2001 une mobilité des collectivités territoriales au secteur privé, ou inversement (mobilité dite « de domaine d'emploi »), mais aussi de ceux ayant connu un changement d'employeur au sein de chaque « domaine d'emploi » (mobilité dite « d'entreprise »);
- la mobilité géographique, avec là aussi deux approches, la première cherchant à caractériser les salariés ayant changé, au sein de chaque « domaine d'emploi », de commune, de département ou de région, la seconde s'attachant à évaluer la distance kilométrique qu'ils ont pu parcourir lors de leur changement d'affectation.

Au-delà de cette analyse des caractéristiques des salariés ayant changé de domaine d'emploi, d'employeur ou de lieu géographique, l'étude présentée cherche à établir les liens existant entre ces mobilités et les niveaux et évolutions de salaires correspondants.

Les résultats de cette étude, qui s'appuie sur les données issues du panel DADS (échantillon au 1/25 ème des fichiers des Déclarations annuelles de données sociales compilées de 1991 à 2001) (encadré 2), doivent être considérés avec prudence. L'exercice de comparaison collectivités territoriales / secteur privé est en effet méthodologiquement difficile. Il suppose, tout d'abord, que le découpage préalablement défini pour mesurer les différentes mobilités et leur incidence sur les évolutions salariales soit pertinent et n'introduise pas de biais. Il suppose aussi que les restrictions retenues pour la constitution des échantillons servant à l'analyse n'introduisent pas de biais de sélection importants : pour étudier les caractéristiques des personnes mobiles dans les deux « domaines d'emploi », seuls les salariés présents deux années consécutives sont conservés dans l'échantillon. Dès lors, les personnes qui dans le secteur privé se retrouvent au chômage sont exclues de l'analyse. Il est donc probable que les personnes présentes deux années consécutives dans le secteur privé aient des caractéristiques particulières en lien avec le phénomène de mobilité étudié. Cela est encore plus vrai lorsque l'analyse porte en dernière partie sur les liens mobilité/salaire : dans ce cas, l'échantillon retenu est en effet encore plus restreint puisque seuls les salariés à temps plein présents toute l'année durant les deux années consécutives figurent dans l'échantillon (annexe 2).

#### Encadré 2 : une définition économique du champ des collectivités territoriales

Les Déclarations annuelles de données sociales (DADS), remplies chaque année par les employeurs pour le compte des régimes de sécurité sociale, décrivent de façon très précise la majeure partie de la population salariée travaillant en France. Elles sont exhaustives pour le secteur privé et les fonctions publiques hospitalière et territoriale; seuls les fonctionnaires de l'État étant exclus, jusqu'à présent, de son champ (1). Pour un échantillon au 1/25 (le panel DADS), cette source permet un suivi sur plusieurs années des postes occupés par le salarié : elle fournit, pour chaque poste occupé, des données sur les heures travaillées et sur les salaires perçus, tant au niveau employé qu'au niveau employeur. On dispose également d'informations relatives à la localisation de chaque emploi, avec une précision allant jusqu'au niveau communal.

Le champ des collectivités territoriales est défini chaque année à partir de la catégorie juridique de l'employeur (annexe 1). Les résultats portent sur les salariés non stagiaires, âgés de 15 à 65 ans et ayant été employés par ces unités. Ce champ diffère légèrement de celui habituellement utilisé, notamment dans l'enquête de l'Insee auprès des collectivités territoriales (enquête « Colter »). La première différence vient de ce que cette enquête effectue un dénombrement des personnels présents au 31 décembre alors que le panel DADS comprend tous les salariés ayant effectué une période d'emploi dans l'année. La seconde différence vient de ce qu'il est actuellement impossible de distinguer dans le panel DADS les différentes catégories de salariés que ce soit par statut (titulaires, non-titulaires ou encore emplois aidés) ou par niveau d'emploi (A, B, C). La seule distinction existant actuellement dans la DADS et permettant d'approcher le niveau d'emploi, est la catégorie socioprofessionnelle. Au total, l'étude porte sur la totalité des emplois rémunérés au cours de l'année par les collectivités territoriales (y compris les emplois aidés), sans tenir compte du statut précis du salarié.

Selon la définition large retenue ici, l'emploi des collectivités territoriales est passé de 1 395 000 en 1992 à 1 765 000 en 2001 (à partir de l'enquête Colter l'emploi à titre principal, y compris emplois aidés, des collectivités territoriales serait de 1 553 000 personnes au 31/12/2001). Certains types de collectivité territoriale ont connu une forte augmentation de leurs effectifs à la faveur de la mise en place de lois importantes réorganisant la fonction publique et ayant pour thème la décentralisation, les régions et l'intercommunalité. Ainsi l'effectif des régions, certes faible, a connu une croissance importante sur la période. Il en va de même des collectivités territoriales à vocation intercommunale ou de certains services comme les services départementaux d'incendie et de secours.

#### Effectifs des collectivités territoriales

Catégorie juridique (nomenclature agrégée, voir annexe 1)	1 992	1 996	2 000	2 001
Associations syndicales autorisées, autres EPL marchands	2 225	2 400	1 700	1 650
Autres établissements locaux administratifs	9 550	13 800	26 250	35 850
Centres communaux d'action sociale, caisses des écoles	103 575	118 125	113 775	116 950
Communautés urbaines, de villes, de communes, districts,	35 650	50 100	65 150	73 650
ensembles urbains				
Communes	1 002 000	1 210 300	1 217 200	1 233 000
Départements, ententes interdépartementales	155 675	178 000	183 775	181 300
Offices publics d'HLM	29 050	25 475	23 950	23 275
Régions, autres collectivités locales	6 125	10 225	11 950	13 225
Services départementaux d'incendie et de secours	7 150	13 075	29 200	37 650
Syndicats de communes à vocation unique ou multiple	43 550	47 175	50 100	48 175
Total	1 394 550	1 668 675	1 723 050	1 764 725

Source: DADS 1992-2001

(1) Avec la mise en place du RAFP (régime additionnel de retraite de la fonction publique) son champ est aujourd'hui exhaustif.

# 1. Des salariés mobiles aux caractéristiques différentes selon le « domaine d'emploi »

La structure de l'emploi par sexe, âge ou qualification des collectivités territoriales diffère de celle du secteur privé. En 2001, la proportion de femmes est de 60 % dans les collectivités territoriales contre moins de 45 % dans le secteur privé. La proportion d'employés et d'ouvriers y est légèrement inférieure (62,5 % ontre 64,5 %), mais la proportion de salariés à temps non complet ou partiel, très supérieure (36,5 % contre 27,5 %). Les jeunes de moins de 30 ans sont proportionnellement moins nombreux dans les collectivités territoriales, puisqu'ils ne représentent que 21 % de l'emploi contre 32 % dans le secteur privé. Enfin, les salariés des collectivités territoriales sont mieux répartis sur le territoire (21,5 % vivent en région parisienne contre 24,5 % des salariés du privé).

Une partie de ces différences s'explique par les caractéristiques propres à chaque domaine d'emploi dont les besoins en main-d'œuvre diffèrent. Les marchés de l'emploi des collectivités territoriales et du secteur privé sont en effet en grande partie disjoints, avec des modes de recrutement spécifiques. Les carrières individuelles se déroulent en général dans un domaine d'emploi donné, ce qui n'exclut pas qu'un certain nombre de salariés passent chaque année d'un domaine d'emploi à l'autre.

### Un solde net des mobilités entre secteur privé et collectivités territoriales favorable à ces dernières

Les flux entre domaines d'emploi semblent augmenter régulièrement, ce qui signifie que les deux sphères deviendraient moins imperméables l'une à l'autre (tableau 1).

Tableau 1 : Nombre de salariés changeant de domaine d'emploi chaque année

Domaine d'emplo l'année n et l'année		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Colter->Privé	Eff.	52 075	50 475	57 200	60 775	66 050	67 000	75 075	81 475	105 025	97 150
	%	3,90	3,60	3,70	3,80	4,00	4,00	4,60	4,90	6,00	5,60
Privé->Colter	Eff.	69 100	70 950	67 325	59 550	73 900	75 750	85 325	98 175	94 800	110 125
	%	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,50	0,50	0,50	0,60

Lecture : entre 1991 et 1992, 52 075 des salariés des collectivités territoriales (représentant 3,90 % de leur emploi) sont passés au secteur privé et 69 100 des salariés du secteur privé (soit 0,4 % de l'emploi de ce secteur) ont fait le chemin inverse.

Source: DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

Parmi ceux qui ont changé de « domaine d'emploi », les passages sont, en moyenne sur l'ensemble de la période, plus importants du secteur privé vers les collectivités territoriales.

-

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Rappelons ici que la CSP, n'approche qu'imparfaitement le niveau hiérarchique. Dans l'enquête « Colter », la part des catégories C s'élève à 77 %.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Dans l'enquête « Colter », les temps complets représentent 69 % des salariés. L'importance des temps partiels dans la DADS est imputable aux modalités de décompte retenues – cumul de tous les salariés présents dans l'année – qui gonflent *de facto* le nombre de salariés ponctuels.

#### Des jeunes qui changent plus souvent que les autres salariés de domaine d'emploi

Certaines caractéristiques observables des salariés sont corrélées avec leur propension à être mobiles. Les salariés changeant de domaine d'emploi sont sur-représentés parmi les salariés de moins de trente ans. Pour ceux-ci, le coût de la mobilité est minimal, car leurs connaissances générales et transférables sont plus importantes que le savoir spécifique qu'ils ont accumulé dans un emploi particulier. Par ailleurs, ils sont dans une phase de leur cycle de vie où les décisions importantes (notamment d'épargne ou de situation familiale) ne sont pas figées. Étant encore dans une phase d'apprentissage, ils ont par ailleurs un intérêt important à expérimenter plusieurs postes afin de pouvoir choisir celui dans lequel ils seront les plus performants. La plus grande mobilité des jeunes salariés s'explique ainsi en partie par le fait que le début de carrière est une période d'insertion durant laquelle les salariés changent plusieurs fois d'emploi, continuent à se former et à passer des concours d'entrée dans la fonction publique.

Seuls 17,3 % des salariés demeurant deux années consécutives au moins dans les collectivités territoriales sont des jeunes âgés de 16 à 29 ans, à comparer à 68,4 % des salariés passant d'un emploi dans les collectivités territoriales à un emploi dans le privé. De manière symétrique, les jeunes représentent 30,5 % des salariés occupant deux années consécutives au moins un emploi dans le privé et 57,3 % des salariés passant du privé dans les collectivités territoriales (tableau 2)

La mobilité décroît en revanche rapidement après 30 ans. Les salariés âgés de plus de 50 ans représentent 21,8 % des salariés actifs deux années consécutives dans les collectivités territoriales mais seulement 5 % des salariés passant des collectivités territoriales au secteur privé.

Tableau 2 : Répartition des salariés selon l'âge

En %

Domaine d'emploi	16-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50 ans ou	Ensemble
l'année n et				plus	
l'année n+1					
Colter->Colter	17,3	29,0	31,9	21,8	100,0
Colter->Privé	68,4	16,0	10,6	5,0	100,0
Privé->Colter	57,3	22,4	14,1	6,2	100,0
Privé->Privé	30,5	29,7	25,3	14,5	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne par âge, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi deux années consécutives. Ligne 1 : parmi les salariés présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 17,3 % ont entre 16 et 29 ans.

Source: DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

#### Les cadres restent dans le privé

De même, ce sont plutôt des salariés des professions intermédiaires qui changent de domaine d'emploi. C'est net pour ceux qui vont des collectivités territoriales au secteur privé, mais moins pour ceux qui font l'inverse. Les employés et ouvriers sont eux sur-représentés parmi les salariés qui rejoignent les collectivités territoriales, les cadres étant au contraire relativement nombreux à rester dans le privé (tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des salariés selon le groupe socioprofessionnel

En %

Domaine d'emploi l'année n et l'année n+1	Cadres (A)	Professions intermédiaires(B)	Employés et ouvriers (C)	Ensemble
Colter->Colter	7,5	27,6	64,9	100,0
Colter->Privé	7,3	32,0	60,7	100,0
Privé->Colter	8,7	23,0	68,4	100,0
Privé->Privé	12,8	20,8	66,3	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne par groupe socioprofessionnel, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi deux années consécutives. Ligne 1 : parmi les salariés présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 7,5 % sont des cadres.

Source: DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

#### Dans le public plutôt des femmes, dans le privé plutôt des hommes

La mobilité des femmes est différente de celles des hommes. L'explication de cette différence de comportement réside en partie par le coût de la mobilité et le gain qui en résulte. Ceux-ci ne seraient pas les mêmes pour les hommes et les femmes. Dans le secteur privé, les femmes seraient moins mobiles car elles subissent des coûts plus importants lors d'une mobilité (Magnac). D'autres facteurs difficilement quantifiables interviennent également dans la décision de mobilité, comme les stratégies conjointes qui s'élaborent au niveau des couples.

Les femmes sont plus présentes dans les collectivités territoriales et en même temps plus attirées par ce secteur que les hommes (tableau 4). Les mouvements dans les deux sens entre les deux domaines ont ainsi tendance à entretenir la surreprésentation des femmes dans les collectivités territoriales.

Tableau 4 : Répartition des salariés selon le sexe

En %

Domaine d'emploi l'année n et l'année n+1	Femmes	Hommes	Ensemble
Colter->Colter	60,7	39,3	100,0
Colter->Privé	57,0	43,0	100,0
Privé->Colter	57,8	42,2	100,0
Privé->Privé	41,5	58,5	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne par sexe, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi deux années consécutives. Ligne 1 : parmi les salariés présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 60,7 % sont des femmes.

Source: DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

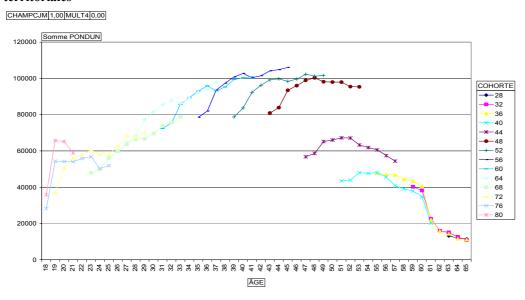
### Des caractéristiques qui influent sur les structures - âge, sexe et catégorie socioprofessionnelle – des deux domaines d'emploi

Les caractéristiques observables des salariés mobiles ne sont donc pas sans conséquences sur la structure des deux domaines d'emploi. Prenons par exemple la structure par âge, très différente entre le secteur privé et les collectivités territoriales (où les salariés âgés sont proportionnellement plus nombreux). La résultante des flux d'emploi entre collectivités territoriales et secteur privé tend à accroître ce phénomène car les salariés passant du privé aux collectivités territoriales sont plus âgés que ceux qui font le chemin inverse.

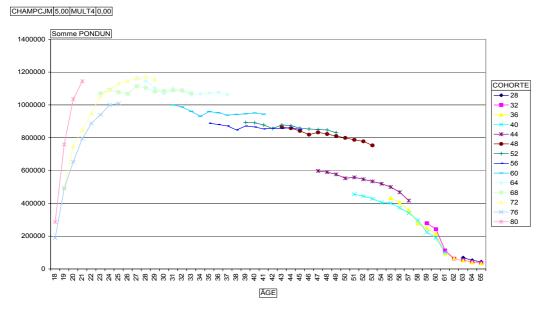
On comprend mieux le mécanisme si on raisonne sur un ensemble de salariés nés la même année. L'effectif des salariés d'une génération donnée, actifs dans les collectivités

territoriales, a tendance à augmenter avec l'âge. À l'inverse, le nombre de salariés actifs dans le privé appartenant à la même génération diminue avec l'âge. Cela signifie qu'une partie des salariés travaillant initialement dans le secteur privé passe progressivement dans les collectivités territoriales, sans que ce flux soit compensé par les salariés passant du public au privé. Les graphiques suivants illustrent le propos, en suivant l'effectif de plusieurs générations de salariés travaillant respectivement dans les collectivités territoriales et dans le secteur privé.

Graphique 1 : Effectif par âge de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans les collectivités territoriales



Graphique 2 : Effectif par âge de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans le secteur privé



Lecture : ces deux graphiques représentent l'évolution des effectifs de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans les collectivités territoriales ou dans le secteur privé. Une cohorte (ou génération) de salariés regroupe l'ensemble des salariés nés la même année. Chacune des courbes représente l'évolution de l'effectif d'une cohorte (repérée par sa date de naissance) en fonction de l'âge de cette cohorte (de 18 à 65 ans).

Premier graphique, cohorte 1980, âge 18 : les salariés nés en 1980 étaient environ 38 000 à travailler dans les collectivités territoriales à l'âge de 18 ans (donc en 1998).

## 2. Une mobilité « géographique » très réduite dans les collectivités territoriales

Les marchés de l'emploi internes des collectivités locales sont-ils exclusivement locaux et à quel point celles-ci parviennent-elles à repousser l'horizon géographique de leurs recrutements par l'organisation de leur marché de l'emploi ? L'exploitation de l'information géographique contenue dans les DADS permet de donner quelques éléments de réponse à cette question sous la forme d'une première évaluation de la mobilité géographique dans les collectivités territoriales.

## Des changements de commune, de département ou de région plus fréquents pour les salariés du secteur privé

Les DADS fournissent une information géographique fine sous la forme de la commune d'emploi. On peut donc repérer parmi les salariés de l'échantillon ceux qui changent de commune, de département et de région entre deux dates.

Les salariés des collectivités locales sont très peu mobiles géographiquement, puisque seuls 1,4 % changent de commune chaque année, 0,3 % changent de département et 0,4 % de région, contre respectivement 7,4 %, 2,6 % et 4,2 % dans le secteur privé (tableau 5). D'autre part, mobilité géographique et changement de domaine d'emploi sont liés puisque les salariés qui se déplacent le plus sont ceux qui changent également de domaine d'emploi : parmi ces derniers, 40 % ont changé de commune, plus de 11 % ont changé de département et environ 13 % ont changé de région. À peine plus d'un tiers d'entre eux n'ont donc pas changé de commune.

Tableau 5 : La mobilité géographique est très corrélée au changement de domaine d'emploi

En %

Domaine	Pas de	Changement de	Changement de	Changement de	Ensemble
d'emploi l'année	changement de	commune à l'intérieur	département à	région	
n et l'année n+1	commune	du département	l'intérieur de la		
			région		
Colter->Colter	97,9	1,4	0,3	0,4	100,0
Colter->Privé	34,0	40,1	11,8	14,1	100,0
Privé->Colter	37,0	39,7	11,3	12,0	100,0
Privé->Privé	87,0	7,4	2,6	3,0	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne selon leur type de mobilité géographique, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi deux années consécutives.

Ligne 1 : Parmi les salariés présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 97,9 % demeurent dans la même commune en moyenne chaque année, 1,4 % changent de commune (sans changer de département), 0,3 % changent de département (sans changer de région) et 0,4 % changent de région. Source : DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

L'intensité de la mobilité géographique connaît des fluctuations conjoncturelles, comme le montre l'évolution dans le temps de la part des salariés ne changeant pas de commune (tableau 6). Sur la période étudiée, la mobilité géographique s'inscrit cependant plutôt à la hausse.

Tableau 6 : Part des salariés demeurant dans la même commune selon les années

										En %
Immobiles	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Colter->Colter	98,4	98,1	98,0	98,4	98,1	98,2	98,1	97,7	97,1	97,2
Colter->Privé	39,8	37,8	39,2	37,4	37,3	34,0	35,5	26,2	22,4	30,3
Privé->Colter	43,3	41,1	39,5	38,8	40,7	38,2	37,9	35,7	26,3	28,5
Privé->Privé	88,1	89,1	88,8	90,0	88,5	88,2	87,3	85,3	81,5	82,9

Lecture : ce tableau donne pour chaque année la part des salariés n'ayant pas changé de commune au sein de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi deux années consécutives.

Ligne 1, colonne « 2000 » : Entre 2000 et 2001, parmi les salariés travaillant dans les collectivités territoriales en 2000 et en 2001, 97,2 % sont demeurés dans la même commune.

Source: DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

#### Les jeunes plus mobiles géographiquement que les autres salariés

Ce sont les jeunes salariés qui sont les plus mobiles, la propension à changer de commune, de département ou de région décroissant avec l'âge. On note cependant que cette décroissance est plus marquée dans le secteur privé que dans les collectivités territoriales, dans lesquelles même les jeunes sont relativement peu mobiles (tableau 7).

Tableau 7: Mobilité géographique par âge

En %

Domaine	_	Pas de changement	Changement de	Changement de	Changement de	Ensemble
d'emploi	Âge	de commune	commune à	département à	région	
l'année n et			l'intérieur du	l'intérieur de la région		
l'année n+1			département			
Colter->Colter	Moins de 30 ans	95,7	2,8	0,7	0,8	100,0
	30-39 ans	97,8	1,5	0,3	0,4	100,0
	40-49 ans	98,4	1,1	0,2	0,3	100,0
	Plus de 49 ans	99,0	0,8	0,1	0,1	100,0
Colter->Privé	Moins de 30 ans	30,9	41,7	12,9	14,5	100,0
	30-39 ans	34,4	38,9	11,6	15,1	100,0
	40-49 ans	37,2	38,2	9,8	14,7	100,0
	Plus de 49 ans	43,8	34,9	9,3	12,0	100,0
Privé->Colter	Moins de 30 ans	33,8	40,1	12,7	13,5	100,0
	30-39 ans	37,6	40,4	10,8	11,2	100,0
	40-49 ans	41,1	39,5	10,0	9,5	100,0
	Plus de 49 ans	43,1	38,9	8,9	9,2	100,0
Privé->Privé	Moins de 30 ans	77,1	13,0	4,5	5,4	100,0
	30-39 ans	88,8	6,3	2,3	2,6	100,0
	40-49 ans	91,9	4,6	1,7	1,8	100,0
	Plus de 49 ans	94,4	3,0	1,3	1,3	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne selon leur type de mobilité géographique, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi deux années consécutives et par leur âge.

Ligne 1 : Parmi les salariés de moins de 30 ans présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 95,7 % demeurent dans la même commune en moyenne chaque année, 2,8 % changent de commune (sans changer de département), 0,7 % changent de département (sans changer de région), 0,8 % changent de région.

Source: DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

### Des cadres au plus large rayon d'action et parcourant des distances plus importantes notamment dans les collectivités territoriales

La catégorie socioprofessionnelle semble à première vue peu influer sur le fait d'être mobile géographiquement. En réalité, si les cadres n'apparaissent pas significativement plus mobiles que les autres catégories, c'est en partie dû au fait qu'ils sont en moyenne plus âgés. Or l'âge est un facteur jouant négativement sur la mobilité. L'analyse « toutes choses égales par ailleurs » de la mobilité présentée dans la partie IV, et qui permet de séparer les effets des différentes caractéristiques personnelles sur la propension à être mobile, montre que le fait d'être cadre joue bien un rôle significatif sur cette propension.

À ce stade, on peut tout de même noter que la mobilité des cadres diffère de celle des autres catégories par l'étendue de leurs déplacements. Les cadres changent plus souvent de département et surtout de région que les autres catégories de salariés (tableau 8). Il est certes probable que pour ceux-ci la mobilité soit plus souvent volontaire et non subie que pour les autres catégories de salariés.

Tableau 8 : Mobilité géographique selon le groupe socioprofessionnel.

En %

Domaine	Catégorie	Pas de	Changement de	Changement de	Changement	Ensemble
d'emploi l'année	socioprofessionnelle	changement	commune à	département à	de région	
n et l'année n+1	simplifiée	de commune	l'intérieur du	l'intérieur de la		
			département	région		
Colter->Colter	Cadres	96,0	2,1	0,8	1,1	100,0
	Employés et ouvriers	98,6	1,0	0,2	0,2	100,0
	Professions intermédiaires	96,8	2,2	0,4	0,5	100,0
Colter->Privé	Cadres	33,1	28,9	15,4	22,6	100,0
	Employés et ouvriers	34,9	42,5	10,2	12,4	100,0
	Professions intermédiaires	32,4	37,7	14,2	15,8	100,0
Privé->Colter	Cadres	37,8	25,5	15,7	21,0	100,0
	Employés et ouvriers	37,2	43,4	10,3	9,2	100,0
	Professions intermédiaires	36,2	33,8	12,9	17,0	100,0
Privé->Privé	Cadres	90,3	3,7	2,8	3,2	100,0
	Employés et ouvriers	85,9	8,8	2,6	2,7	100,0
	Professions intermédiaires	88,3	5,2	2,8	3,8	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne selon leur type de mobilité géographique, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi deux années consécutives et par leur groupe socioprofessionnel.

Ligne 1 : Parmi les cadres présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 96 % demeurent dans la même commune en moyenne chaque année, 2,1 % changent de commune (sans changer de département), 0,8 % changent de département (sans changer de région), 1,1 % changent de région.

Source: DADS 1991-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé.

L'exemple des cadres montre que l'ampleur de la mobilité géographique est un paramètre important de différenciation des salariés. Une autre façon de mesurer cette ampleur est d'évaluer la distance parcourue : à l'aide du code des communes de départ et d'arrivée d'un salarié mobile, il est possible de calculer la distance séparant ces deux communes, bonne approximation. On possède ainsi une approximation de la distance parcourue par le salarié. La plus grande partie des déplacements observés tant dans les collectivités territoriales que dans le secteur privé apparaissent ainsi inférieurs à 100 km (tableau 9).

Tableau 9 : Distribution des salariés mobiles géographiquement selon la distance parcourue

En %

				L11 / 0
	Domaine d'e	mploi l'année n e	t l'année n+1	
Distance parcourue entre de	ux Colter->Colter	Colter->Privé	Privé->Colter	Privé->Privé
années consécutives				
0-10km	45,1	33,1	34,2	34,4
10-20km	14,5	18,7	18,8	17,9
20-30km	7,6	9,3	10,2	10,0
30-40km	5,1	4,8	5,4	5,5
40-50km	3,0	3,6	3,9	3,6
50-60km	2,5	2,6	2,7	2,4
60-70km	2,3	2,1	2,0	1,9
70-80km	1,7	1,5	1,6	1,3
80-90km	0,8	1,2	1,2	1,1
90-100km	1,5	1,2	1,0	1,1
Plus de 100km	15,9	21,8	19,0	20,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne selon le nombre de kilomètres parcourus, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés ayant effectué une mobilité géographique. Ces catégories sont définies par le domaine d'emploi des salariés deux années consécutives.

Ligne 1 : 45,1 % des salariés ayant travaillé deux années consécutives dans les collectivités territoriales et ayant effectué une mobilité géographique ont trouvé un emploi situé à moins de 10 km du précédent. Source DADS 1991-2001.

Champ: Salariés mobiles géographiquement.

Quel que soit le domaine d'emploi, ce sont en fait les cadres qui effectuent le plus de mobilités de 100 km ou plus : dans les collectivités territoriales, 24 % de ceux qui ont connu une mobilité se sont déplacés de plus de 100 km (28 % dans le secteur privé), alors que parmi les employés et ouvriers, c'est le cas de seulement 14 % dans les collectivités territoriales et 17 % dans le secteur privé (tableau 10).

Toutefois, si l'on se limite aux déplacements de moins de 100 km, on observe que les cadres des collectivités territoriales parcourent plus de kilomètres que ceux du privé, à l'inverse des autres groupes socioprofessionnels. Dans les collectivités territoriales, en effet, 34 % seulement des mobilités effectuées par des cadres sont de moins de 10 km, contre 45,5 % pour les ouvriers et employés et 48,1 % pour les professions intermédiaires. Dans le secteur privé au contraire, les déplacements effectués par les cadres sont à 40,5 % des déplacements de moins de 10 km, contre 32,7 % pour les professions intermédiaires et 34 % pour les employés et ouvriers.

L'explication réside peut-être dans la structure du marché de l'emploi des collectivités territoriales, qui est très étendu géographiquement mais moins important en termes de volumes de postes offerts. Les cadres à la recherche d'un poste équivalent ou supérieur à celui qu'ils occupent, sont sans doute obligés de consentir une mobilité plus importante dans les collectivités territoriales que dans le privé.

Tableau 10 : Répartition des salariés mobiles selon la distance parcourue, par groupe socioprofessionnel

								L	11 /0
Domaine d'emploi l'année n et l'année n+1	Groupe socioprofessionnel	0-10 km	10-20 km	20-30 km	30-40 km	40-50 km	50-100 km	Plus de 100km	Total
Colter->Colter	Cadres	34,0	13,0	9,9	6,2	4,3	9,1	23,6	100,0
	Professions intermédiaires	48,1	15,0	7,2	5,1	2,4	6,7	15,4	100,0
	Employés et ouvriers	45,5	14,5	7,2	4,9	3,3	10,4	14,2	100,0
Colter->Privé	Cadres	21,9	13,6	7,9	4,0	4,2	10,3	38,1	100,0
	Professions intermédiaires	32,7	18,9	8,8	4,8	3,3	8,1	23,4	100,0
	Employés et ouvriers	34,6	19,3	9,6	4,9	3,6	8,7	19,3	100,0
Privé->Colter	Cadres	22,8	15,7	9,5	4,2	4,4	8,8	34,6	100,0
	Professions intermédiaires	26,8	15,8	8,9	5,0	4,0	11,0	28,4	100,0
	Employés et ouvriers	38,2	20,2	10,6	5,7	3,7	7,7	13,9	100,0
Privé->Privé	Cadres	40,5	13,8	6,7	3,1	2,2	5,5	28,2	100,0
	Professions intermédiaires	32,7	14,7	8,3	4,6	3,1	7,8	28,9	100,0
	Employés et ouvriers	34,0	19,4	11,0	6,2	4,0	8,0	17,5	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition selon le nombre de kilomètres parcourus, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés ayant effectué une mobilité géographique. Ces catégories sont définies par le domaine d'emploi des salariés deux années consécutives et leur groupe socioprofessionnel.

Ligne 1 : 34 % des cadres ayant travaillé deux années consécutives dans les collectivités territoriales et ayant effectué une mobilité géographique ont trouvé un emploi situé à moins de 10 km du précédent.

Source DADS 1991-2001.

Champ: Salariés mobiles géographiquement.

# 3. Une mobilité « d'entreprise », elle aussi, très faible dans les collectivités territoriales

Le nombre de salariés changeant « d'entreprise, ou seulement d'établissement » est également faible dans les collectivités territoriales, comparé au secteur privé. Chaque année, plus de 90 % des salariés présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales ne changent pas d'établissement. Environ 2 % d'entre eux en changent tout en gardant le même employeur, et entre 2 % et 3 % changent de collectivité territoriale pour une collectivité territoriale d'un type proche (c'est-à-dire située dans la même division de la catégorie juridique simplifiée, cf. tableau en annexe 1). Dans le secteur privé, le taux de rotation est supérieur, puisque chaque année plus de 25 % des salariés changent d'entreprise ou d'établissement.

#### La taille de la collectivité territoriale : un critère important

Le taux de rotation dépend de manière cruciale de la taille de la collectivité territoriale, entendue comme le nombre de salariés qu'elle emploie. Ainsi, plus de 20 % des salariés travaillant dans une collectivité territoriale employant moins de 10 salariés une année donnée ne travaillent plus dans une collectivité territoriale de ce type l'année suivante. Le taux de rotation est en revanche inférieur à 10 % pour les collectivités territoriales employant 200 salariés ou plus. Cette décroissance de la mobilité avec la taille de l'unité, si elle existe également dans le secteur privé, y est cependant moins marquée. Dans le secteur privé, le taux de rotation reste supérieur à 20 % même pour les entreprises les plus grandes. Ces estimations incluent toutefois un biais dans la mesure où l'on ne conserve pour l'étude que les salariés qui sont présents dans l'échantillon deux années consécutives et qui ont de ce fait des caractéristiques particulières (cf. annexe 2 et Amossé, 2003).

#### Le changement d'employeur et la mobilité géographique sont fortement corrélés

Les deux tableaux suivants montrent la relation existant entre le fait de changer de collectivités territoriales (ou d'entreprise) et le fait d'être géographiquement mobile. Le premier tableau donne par type de mobilité géographique, le pourcentage de cas où celle-ci s'accompagne d'un changement de collectivité territoriale (ou d'entreprise pour le secteur privé). Une grande partie des mobilités géographiques se fait dans le cadre d'un changement d'entreprise. Cette part augmente avec l'amplitude de la mobilité géographique. Parmi les salariés changeant de commune à l'intérieur d'un département, 40,7 % changent de collectivité territoriale. Le changement de région est quant à lui accompagné dans 62,1 % des cas par un changement de collectivité territoriale.

Tableau 11 : Part des salariés changeant d'employeur selon le type de mobilité géographique

En %

Domaine	Time de mobilité eé enembieure	Pas de	Changement	Total
d'emploi l'année	Type de mobilité géographique	changement	d'employeur	
n et l'année n+1		d'employeur		
Colter->Colter	Pas de changement de commune	99,9	0,1	100,0
	Changement de commune à l'intérieur du département	59,3	40,7	100,0
	Changement de département à l'intérieur de la région	37,7	62,3	100,0
	Changement de région	37,9	62,1	100,0
Privé->Privé	Pas de changement de commune	92,1	7,9	100,0
	Changement de commune à l'intérieur du département	17,3	82,7	100,0
	Changement de département à l'intérieur de la région	17,4	82,6	100,0
	Changement de région	13,0	87,0	100,0

Lecture : ce tableau donne la part de salariés ayant changé d'employeur entre deux années consécutives, sur la période 1991-2001, pour plusieurs catégories de salariés ayant effectué une mobilité géographique. Ces catégories sont définies par le domaine d'emploi des salariés deux années consécutives et le type de mobilité géographique qu'ils ont effectuée.

Ligne 1 : parmi les salariés ayant travaillé deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 99,9 % de ceux qui n'ont pas changé de commune, n'ont pas changé d'employeur.

Source DADS 1991-2001.

Champ : Salariés présents deux années consécutives

Inversement, il est intéressant de mesurer parmi les salariés effectuant un changement de collectivité territoriale, la part de ceux qui sont mobiles géographiquement. On s'aperçoit ainsi que les salariés ayant changé de collectivités territoriales ont changé de commune dans 58,3 % des cas, de département dans 17,6 % des cas et de région dans 21,9 % des cas. Ils restent donc dans la même commune dans seulement 2,3 % des cas. En comparaison, les changements d'entreprise dans le secteur privé s'accompagnent moins souvent d'une mobilité géographique. Mais il est logique qu'en raison même de l'ancrage géographique des collectivités territoriales, un changement d'employeur induise le plus souvent pour leurs salariés un changement de commune au moins.

Tableau 12 : Mobilité géographique des salariés ayant changé d'employeur

En %

Domaine d'emploi	Pas de	Changement de	Changement de	Changement de	Ensemble
l'année n et l'année	changement de	commune à département à		région	
n+1	commune	l'intérieur du	l'intérieur de la		
		département	région		
Colter->Colter	2,3	58,3	17,6	21,9	100,0
Privé->Privé	29,5	37,3	16,7	16,5	100,0

Lecture : parmi les salariés ayant travaillé deux années consécutives dans les collectivités territoriales et qui ont changé d'employeur, 2,3 % n'ont pas changé de commune.

Source DADS 1991-2001.

Champ : Salariés présents deux années consécutives et ayant changé d'employeur.

#### 4. Salaire et mobilité : des variables liées

Le niveau de salaire est connu comme l'une des causes importantes qui motivent les décisions de mobilité (Jovanovic et Moffit, 1990). Il en existe d'autres auxquelles le statisticien n'a pas accès, comme par exemple les stratégies de couples, qui ne sont intelligibles que si on dispose d'information sur le ménage. C'est pourquoi l'approche utilisée ici est nécessairement limitée. Il s'agit de décrire les caractéristiques des salariés selon leurs propensions à être mobiles, en utilisant les variables dont on dispose, tout en essayant de les isoler le mieux possible des caractéristiques - nombreuses - qui ne sont pas observées directement. Deux questions sont ici examinées : la première consiste à évaluer en quoi le salaire présent influence la décision de mobilité, la seconde cherche à préciser comment la mobilité influence les évolutions salariales ultérieures.

#### L'âge et le domaine d'emploi déterminants dans la fixation du niveau de salaire

Le niveau du salaire est en partie lié à un certain nombre de caractéristiques observables du salarié. On a retenu ici l'âge, le sexe, la région, la catégorie socioprofessionnelle simplifiée, la taille de l'unité de travail et le domaine d'emploi. Dans le cadre d'une évaluation de la mobilité, le salaire d'un individu n'a de sens que si on le ramène au salaire moyen des salariés ayant les mêmes caractéristiques. C'est pourquoi le salaire de chaque salarié de l'échantillon a été décomposé en deux parties. La première composante représente le niveau de salaire attribuable aux caractéristiques observables de l'individu, c'est ce qu'on appellera « salaire de référence », salaire correspondant à la catégorie à laquelle le salarié appartient dans notre grille d'analyse. La différence entre le salaire réellement observé et ce salaire de référence constitue le second terme de la décomposition. Cette composante, qui peut être positive ou négative, indique de combien le salaire de l'individu diffère du salaire moyen des salariés de même catégorie.

$$Y_i = \underbrace{X_i b}_{\text{salaire attendu compte tenu des caractéristiques } X_i}_{\text{salaire attendu compte tenu des caractéristiques } X_i composante individuelle}$$

L'équation de gain ainsi écrite permet de mesurer deux choses :

- le coefficient b mesure le rendement des différentes caractéristiques individuelles  $X_i$  « toutes choses égales par ailleurs » : combien rapporte (ou coûte) en moyenne le fait d'être une femme, ou de travailler dans telle ou telle région en supposant les autres caractéristiques identiques ?
- le résidu  $U_i$  mesure l'écart entre le salaire de chaque salarié et le salaire moyen de la catégorie à laquelle il appartient.

Le tableau 13 présente une estimation du rendement des principales caractéristiques des salariés dans les collectivités territoriales et dans le secteur privé, pour les salariés à temps plein travaillant toute l'année et présents deux années consécutives entre 1998 et 2001 (cf. annexe 2 sur la représentativité des échantillons). Il montre que l'âge explique une partie importante des écarts de salaire entre les salariés. Il montre également que les caractéristiques observables des salariés ne sont pas valorisées de la même manière dans les collectivités territoriales et dans le privé. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être une femme « coûte » plus à une salariée du privé (-13,2 %) qu'à son homologue travaillant dans les collectivités territoriales (-11,7 %). Le fait d'occuper un poste d'encadrement « rapporte » en revanche plus dans le secteur privé (+77,6 %) que dans les collectivités territoriales (+60,4 %).

Travailler en région parisienne est également plus intéressant pour un salarié du privé qui accroît ainsi son salaire de 14,9 % que pour un salarié des collectivités territoriales pour lequel l'avantage n'est que de 2,8 %. Ces résultats sont conformes à ceux des travaux s'intéressant au rendement des caractéristiques individuelles (Fougère et Pouget, 2004).

Tableau 13 : Influence sur le salaire de plusieurs caractéristiques observables dans le secteur privé et les collectivités territoriales

		CT	Privé
Constante		11,710	11,721
1-Sexe	Femmes	-0,117	-0,132
	Hommes	Réf	Réf
2-Catégorie socioprofessionnelle	1-Cadres	0,604	0,776
	2-Professions intermédiaires	0,204	0,303
	3-Employés et ouvriers	Réf	Réf
3-Âge	1-Moins de 30 ans	-0,237	-0,290
	2-30-39 ans	-0,084	-0,128
	3-40-49 ans	-0,006	-0,042
	4-50 ans ou plus	Réf	Réf
4-Région	1-Région parisienne	0,028	0,149
	2-Province	Réf	Réf
5-Taille de l'unité de travail	1 : 0-9 salariés	-0,177	-0,199
	2 : 10-19 salariés	-0,130	-0,097
	3 : 20-49 salariés	-0,126	-0,085
	4 : 50-99 salariés	-0,100	-0,082
	5 : 100-199 salariés	-0,073	-0,074
	6 : 200-499 salariés	-0,046	-0,052
	7 : 500 salariés ou plus	Réf	Réf

Lecture : par rapport au salarié de référence (un homme, employé ou ouvrier, de 50 ans ou plus, travaillant en province chez un employeur de 500 salariés ou plus), le fait d'être une femme induit un écart de salaire de

-11,7% dans une collectivités territoriales et de –13,2 % dans le secteur privé.

Source: DADS 1998-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du secteur privé travaillant à temps plein toute l'année deux années consécutives (au moins).

### L'âge, le sexe, la catégorie professionnelle, mais aussi le salaire, sont déterminants pour la mobilité

Pour estimer l'influence des différentes caractéristiques des salariés sur leur propension à être mobiles, on a utilisé une modélisation Logit (encadré 3). Celle-ci permet d'évaluer l'influence de chaque caractéristique « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en l'isolant de l'influence des autres caractéristiques observables.

Outre l'âge, le sexe, la catégorie socioprofessionnelle, la région et la taille de l'employeur, on a également introduit comme variable explicative potentielle de la propension à être mobile, la composante individuelle du salaire  $U_i$  calculée précédemment. En effet, ce résidu, égal à l'écart entre le salaire réellement perçu par un salarié et le salaire de marché usuellement pratiqué, constitue une mesure indirecte des caractéristiques inobservées du salarié, à travers leur influence sur son salaire. Par exemple, un résidu fortement positif signifie que le salarié perçoit un salaire bien supérieur au montant imputable à ses seules caractéristiques observables. C'est l'indice que ce salarié possède certaines compétences autres que celles

attachées aux variables observées. Or ces qualités inobservées <sup>19</sup> peuvent également avoir un effet sur la propension du salarié à être mobile. Un moyen de tenir compte de ces qualités inobservées dans la modélisation consiste donc à utiliser le résidu de l'équation de gain comme une mesure indirecte de ces capacités. Le résidu est donc inclus parmi le jeu de variables dont on cherche à mesurer l'effet sur la propension à être mobile. Les deux tableaux suivants présentent les estimations de l'impact des différentes variables sur la décision de mobilité. Chaque tableau correspond à un type de mobilité. Les estimations ont par ailleurs été effectuées séparément pour les salariés des collectivités territoriales et ceux du secteur privé, car la valorisation salariale des différentes caractéristiques individuelles est différente dans le privé et dans les collectivités territoriales.

Par rapport à l'approche statistique de la première partie, cette analyse « toutes choses égales par ailleurs » de la mobilité confirme le rôle prépondérant de l'âge. La mobilité décroît fortement avec celui-ci. Les cadres apparaissent, en revanche, nettement plus mobiles que les autres catégories de salariés, alors que la différence était moins nette dans la première partie. Cela tient à l'avantage de l'analyse conduite ici, qui sépare les effets des différentes caractéristiques individuelles. En particulier, l'effet « cadre » sur la mobilité est ici mesuré « à âge égal ». Dans la première partie, la mobilité des cadres était donc minorée par le fait que l'on ne tenait pas compte de leur structure par âge défavorable à la mobilité.

Le résidu joue positivement sur la mobilité, sauf dans le cas du changement de domaine d'emploi : collectivités territoriales vers secteur privé. Cela signifie que ce sont les salariés qui sont déjà les mieux rémunérés dans leur catégorie qui sont mobiles. Les capacités inobservées des salariés, mesurées par leur influence sur le salaire, jouent donc positivement sur leur propension à la mobilité.

Les femmes ont une moindre propension à changer de lieu d'emploi au sein de chaque domaine d'emploi. En revanche, elles passent plus facilement que les hommes du secteur privé aux collectivités territoriales.

La taille de l'unité dans laquelle travaille le salarié semble par ailleurs avoir un impact sur sa décision de mobilité, du moins dans le secteur privé. Elle apparaît moins significative dans les collectivités territoriales, peut-être en raison de la trop petite taille de l'échantillon qui ne permet pas d'obtenir d'effet statistiquement significatif.

Comparativement aux employés et ouvriers qui servent de référence, les cadres sont plus mobiles géographiquement dans les collectivités territoriales que dans le secteur privé. Ils changent également plus facilement de domaine d'emploi.

Enfin, le fait de travailler en région parisienne augmente la mobilité géographique mais ne joue pas de rôle significatif sur la probabilité de passer d'un domaine d'emploi à l'autre.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> On peut penser à toutes les qualités qui échappent à l'observation de l'économètre, telles que capacité d'initiative, dynamisme, talent relationnel, capacité à valoriser sa propre expérience, etc.

#### Encadré 3: Le modèle Logit

Dans le modèle Logit, on modélise la probabilité qu'un salarié occupe un état à deux modalités : par exemple, être mobile géographiquement (état=1) ou pas (état=0) en fonction de ses caractéristiques notées  $Z_i$  (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, région, salaire, taille de l'unité de travail, domaine d'emploi). Cette probabilité est supposée être donnée par la formule suivante :

$$P(\acute{e}tat = 1|Z_i) = 1 - F(-Z_i.b)$$

où  $Z_i$  représente les caractéristiques du salarié i, F est la fonction de répartition de la distribution logistique et b est un paramètre structurel. L'estimation du paramètre b s'effectue en maximisant la vraisemblance qui a pour expression :

$$\ell = \prod \left[1 - F(-Z_i.b)\right]^{Etat_i} \left[F(-Z_i.b)\right]^{1 - Etat_i}$$

Le paramètre b ainsi estimé mesure l'influence des différentes caractéristiques sur la probabilité d'être mobile. Un coefficient positif indique une caractéristique favorable à la mobilité (être cadre par exemple) alors qu'un coefficient négatif indique une caractéristique défavorable (être âgé par exemple).

Tableau 14 : Influence sur la mobilité de domaine d'emploi de plusieurs caractéristiques observables, dans le secteur privé et les collectivités territoriales

		Colter(->Privé)	Privé(->Colter)
Constante		-5,577	-6,972
Résidu (écart entre le salaire et le salaire moyen de la catégorie)		(**)	0,504
1-Sexe	Femmes	(**)	0,471
	Hommes	Réf	Réf
2-Catégorie socioprofessionnelle	1-Cadres	1,156	0,242
	2-Professions intermédiaires	0,574	0,374
	3-Employés et ouvriers	Réf	Réf
3-Âge	1-Moins de 30 ans	1,403	1,169
	2-30-39 ans	0,537	0,440
	3-40-49 ans	(*)	0,264
	4-50 ans ou plus	Réf	Réf
4-Région	1-Région parisienne	(**)	(**)
	2-Province	Réf	Réf
5-Taille de l'unité de travail	1 : 0-9 salariés	(**)	0,253
	2 : 10-19 salariés	(**)	(**)
	3 : 20-49 salariés	(**)	0,219
	4 : 50-99 salariés	(**)	0,321
	5 : 100-199 salariés	(**)	0,489
	6 : 200-499 salariés	-0,246	0,308
	7 : 500 salariés ou plus	Réf	Réf

<sup>(\*)</sup> non significatif au seuil de 1 %

Lecture : par rapport au salarié de référence (un homme, employé ou ouvrier, de 50 ans ou plus, travaillant en province dans une unité de 500 salariés ou plus), les femmes ont « toutes choses égales par ailleurs » une probabilité plus importante que les hommes à passer dans les collectivités territoriales lorsqu'elles travaillent dans le secteur privé.

Source: DADS 1998-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du secteur privé travaillant à temps plein toute l'année deux années consécutives (au moins).

<sup>(\*\*)</sup> non significatif au seuil de 5 %

Tableau 15 : Influence de plusieurs caractéristiques observables sur la mobilité géographique au sein de chaque domaine d'emploi (privé et collectivités territoriales)

		CT	Privé
Constante		-4,875	-3,903
Résidu (écart entre le salaire et le salaire moyen de la catégorie)		1,084	0,177
1-Sexe	Femmes	-0,344	-0,310
	Hommes	Réf	Réf
2-Catégorie socioprofessionnelle	1-Cadres	1,156	0,351
	2-Professions intermédiaires	0,529	0,221
	3-Employés et ouvriers	Réf	Réf
3-Âge	1-Moins de 30 ans	1,569	1,324
	2-30-39 ans	0,998	0,691
	3-40-49 ans	0,477	0,312
	4-50 ans et plus	Réf	Réf
4-Région	1-Région parisienne	0,780	0,755
	2-Province	Réf	Réf
5-Taille de l'unité	1 : 0-9 salariés	(**)	-0,048
	2 : 10-19 salariés	(**)	-0,102
	3 : 20-49 salariés	(**)	-0,086
	4 : 50-99 salariés	(**)	-0,127
	5 : 100-199 salariés	(**)	-0,194
	6 : 200-499 salariés	(**)	-0,190
	7 : 500 salariés ou plus	Réf	Réf

<sup>(\*)</sup> non significatif au seuil de 1 %

Lecture : par rapport au salarié de référence (un homme, employé ou ouvrier, de 50 ans ou plus, travaillant en province dans une unité de 500 salariés ou plus), le fait d'être cadre augmente la propension à la mobilité géographique, de manière plus marquée au sein des collectivités territoriales que dans le secteur privé.

Source: DADS 1998-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du privé travaillant à temps plein toute l'année deux années consécutives (au moins).

#### Des salaires plus élevés pour les salariés « mobiles »

On s'intéresse maintenant à l'impact d'une mobilité sur l'évolution du salaire entre deux années consécutives. L'évolution du salaire, comme son niveau, dépend fortement des caractéristiques des salariés dont il faut par conséquent tenir compte. Par exemple, le taux de croissance du salaire dépend très fortement de l'âge : le salaire croît à un rythme élevé en début de carrière chez les jeunes salariés et à un rythme de plus en plus faible lorsque l'âge augmente.

Pour mesurer plus spécifiquement l'impact de la mobilité sur la croissance du salaire, on introduit également dans une analyse « toutes choses égales par ailleurs » des évolutions de salaire, des variables indiquant si le salarié a expérimenté ou pas tel ou tel type de mobilité. À situation de départ comparable, cela revient donc à comparer l'augmentation de salaire d'un salarié ayant effectué une mobilité à celle d'un salarié n'ayant pas bougé. Les résultats sont présentés dans le tableau 16. Il en ressort que tous les types de mobilité sont positivement et significativement corrélés aux évolutions salariales, pour les salariés à temps plein en emploi pendant deux années consécutives. Les salariés qui changent au moins de commune voient leur salaire augmenter plus rapidement que les salariés immobiles, avec un gain plus

<sup>(\*\*)</sup> non significatif au seuil de 5 %

important dans le secteur privé (+62,2 %) que dans les collectivités territoriales (+48,9 %). De même, un salarié des collectivités territoriales qui passe dans le privé voit son salaire augmenter presque deux fois plus vite (+88 % exactement) qu'un salarié comparable demeuré dans les collectivités territoriales. Le salarié qui fait le chemin en sens inverse est également gagnant mais la majoration n'est que de 41,9 %. C'est la mobilité géographique qui est la plus payante dans le secteur privé, alors que c'est le passage dans le privé qui est le plus payant pour un salarié des collectivités territoriales. Le changement d'employeur, mobilité la moins payante parmi celles envisagées ici, majore tout de même l'augmentation salariale de 23,7 % dans le secteur privé et de 31,2 % dans les collectivités territoriales.

On ne peut cependant pas démêler dans cette analyse le sens de la causalité qui existerait entre évolution salariale et décision de mobilité. S'il est logique qu'une mobilité choisie induise un surcroît de salaire, il est également probable que réciproquement, la perspective d'une prime salariale motive en partie la décision de mobilité.

Tableau 16: Impact de la mobilité de domaine d'emploi et des caractéristiques individuelles sur l'évolution annuelle du salaire

		СТ	Secteur privé
Mobilité de domaine d'emploi (vers le secteur privé pour les salariés des collectivités territoriales, vers les collectivités territoriales pour ceux du privé)		0,881	0,419
Changement d'employeur au sein d'un domaine d'emploi		0,312	0,237
Mobilité géographique		0,489	0,622
Constante		-3,819	-3,572
1-Sexe	Femme	(**)	-0,037
	Homme	Réf	Réf
3-Catégorie socioprofessionnelle	1-Cadres	0,216	0,261
	2-Professions intermédiaires	0,049	0,070
	3-Employés et ouvriers	Réf	Réf
2-Âge	1-Moins de 30 ans	0,640	0,827
	2-30-39 ans	0,274	0,358
	3-40-49 ans	0,097	0,081
	4-50 ans et plus	Réf	Réf
4-Région	1-Région parisienne	0,047	0,144
	2-Province	Réf	Réf

<sup>(\*)</sup> non significatif au seuil de 1 %

Lecture : par rapport au salarié de référence (un homme, employé ou ouvrier, de 50 ans ou plus, travaillant en province et n'ayant eu aucune mobilité, le fait de changer de domaine d'emploi induit à lui seul une majoration de 88 % de la hausse de salaire pour un salarié des collectivités territoriales. La majoration est de 42 % pour un salarié du secteur privé.

Source: DADS 1998-2001.

Champ : Salariés des collectivités territoriales et du secteur privé travaillant à temps plein toute l'année deux années consécutives (au moins).

<sup>(\*\*)</sup> non significatif au seuil de 5 %

#### **Bibliographie**

Amossé T. (2003) : « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », Insee Première, n°921, septembre 2003.

Doeringer P., Piore M. (1971): « Internal Labor Markets and the Manpower Analysis », Lexington, MA: Heath Lexington.

Fougère D., Pouget J. (2004) : « Les déterminants de l'entrée dans la fonction publique », Économie et Statistique n°369-370, pp. 15-48.

Jovanovic B., Moffitt, R. (1990): « An Estimate of a Sectoral Model of Labor Mobility », Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 98(4), pages 827-52.

Parent M-C., Pouget J., Zaidman C. (2004): « Présentation générale », Économie et Statistique, n°369-370, pp. 5-14.

Raynaud P. (2004): «L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale», Économie et Statistique, n°369-370, pp. 75-92.

# Annexe 1 : Catégorie juridique de l'employeur permettant de définir les différents types de collectivité territoriale

Nomenclature agrégée	Nomenclature détaillée
D( )	
Régions, autres collectivités locales	Collectivités territoriales (autres)
	Régions
	Ententes ou institutions interrégionales
Départements, ententes interdépartementales	
	Départements
	Territoires d'Outre-mer
	Ententes ou institutions interdépartementales
Services départementaux d'incendie et de secours	
Services departemental a movinare et de second	
Communes	
	Communes
	Communes associées
	Sections de commune
	Ensembles urbains Secteurs de commune
	becteurs de commune
Centres communaux d'action sociale, caisses des écoles	
,	Centres communaux d'action sociale
	Caisses des écoles
Communautés urbaines, de villes, de communes, districts, ensembles urbains	
	Districts urbains
	Communautés urbaines Communautés de communes
	Communautés de communes  Communautés de villes
	Communautés d'agglomérations
Syndicats de communes à vocation unique ou multiple	
	Syndicats intercommunaux à vocation multiple
	Syndicats intercommunaux à vocation unique
Autres établissements locaux administratifs	
	Etablicamenta mublica laccini de construir a construir
	Etablissements publics locaux de coopération non spécialisé
	Syndicats mixtes communaux
	Syndicats mixtes (autres)
	Commissions syndicales pour la gestion des biens indivis
	des communes
	Syndicats interhospitaliers
	Etablissements publics locaux culturels Etablissements publics administratifs locaux (autres)
	Etaonssements puones administratus locaux (autres)
Associations syndicales autorisées, autres établissements publics locaux marchands	
	Associations syndicales autorisées
	Associations foncières urbaines
	Associations foncières de remembrement
	Caisses de crédit municipal
Offices publics d'HLM	

#### Annexe 2 : la représentativité des échantillons

Dans cette étude menée à partir de l'échantillon au 1/25<sup>ème</sup> des DADS, on a exploité chaque année les données relatives à deux sous-échantillons.

#### 1<sup>er</sup> sous-échantillon : pour l'analyse des caractéristiques des salariés mobiles

Le premier sous-échantillon est constitué l'année n par l'ensemble des salariés présents dans l'échantillon l'année n et l'année n+1. Cette exigence de deux années consécutives de présence est nécessaire pour étudier la mobilité.

#### 2<sup>ème</sup> sous-échantillon : pour l'analyse du lien mobilité/salaire

Le second sous-échantillon est lui-même un sous-échantillon du premier, constitué en ne retenant que les salariés travaillant à temps plein et toute l'année. Cette restriction est souhaitable dans la mesure où on cherche à mesurer des évolutions de salaire pour des salariés qui n'ont pas connu de rupture dans leur rythme de travail (passage à temps partiel par exemple).

En raison de la faiblesse du phénomène de mobilité et afin de disposer d'un nombre plus important d'observations, on a étudié simultanément les mobilités entre deux années consécutives sur la période 1998-2001. Celle-ci n'a pas été étendue afin de conserver son homogénéité du point de vue de la conjoncture (il s'agit d'une période de bonne conjoncture sur le marché du travail, donc favorable à la mobilité) et afin que le niveau des salaires soit comparable d'une année à l'autre. Le salaire a de plus été déflaté par l'indice des prix et exprimé en euros constants afin de rendre sa définition plus homogène sur cette période. L'analyse a été limitée aux salariés qui ont travaillé à temps plein toute l'année durant les deux années où on les observe. La population à laquelle on s'intéresse est donc assez particulière, puisque ces conditions de sélection conduisent à réduire considérablement la taille de l'échantillon : on retient environ 40 % des observations pour le secteur privé et 48% pour les collectivités territoriales. De plus, la structure de l'échantillon sélectionné est différente de celle de l'échantillon de départ. Cet échantillon contient par exemple une proportion plus importante d'hommes et les grandes unités y sont surreprésentées.

#### Possibilité d'un biais de sélection

Ces échantillonnages successifs peuvent introduire des biais dans l'analyse. Si on tient compte de la structure particulière de l'échantillon en termes de caractéristiques observables, il peut également exister un biais provenant des critères de sélection de l'échantillon, les salariés présents deux années consécutives dans l'échantillon présentant des particularités du fait même du mode de sélection. Les résultats présentés ici ne prennent que partiellement en compte ce biais car ils cherchent avant tout à décrire qui sont les salariés mobiles en termes de variables observables.

#### Représentativité des deux échantillons

Ces deux sélections, surtout la deuxième, conduisent à réduire considérablement l'échantillon. Le tableau suivant donne à titre d'illustration pour l'année 2000 la taille des sous-échantillons obtenus.

Année 2000 - données au 1/25 ème

	Collectivités territoriales	Secteur privé
Ensemble	68 922	759 330
1er sous-échantillon	62 301	669 435
2e sous-échantillon	34 491	289 758

Lecture : le premier sous-échantillon relatif à l'année 2000 comprend l'ensemble des salariés présents l'année 2000 et l'année 2001. Le second sous-échantillon comprend, au sein des salariés présents l'année 2000 et l'année 2001, ceux ayant exercé leur activité à temps plein toute l'année 2000 et toute l'année 2001.

Première colonne : en 2000, il y a 68 922 salariés dans les collectivités territoriales dans l'échantillon DADS au 1/25<sup>ème</sup>. Parmi eux, 62 301 sont également présents en 2001 et 34 491 ont exercé leur activité à temps plein tout au long des deux années 2000 et 2001. Les estimations économétriques ont été effectuées sur les trois années du 2<sup>ème</sup> sous-échantillon, soit 99 113 observations pour les collectivités territoriales et 881 576 pour le secteur privé.

Les tableaux suivants montrent quant à eux l'incidence non négligeable des deux sélections sur la structure de l'échantillon en termes de caractéristiques observables. On constate par exemple que l'exigence de deux années de présence consécutives conduit à une sous-représentation des salariés de moins de 30 ans. De même, la restriction du champ aux postes à temps complet conduit à une sous-représentation des femmes.

#### Structure (par sexe, âge, CSP, région et taille d'unité) des 2 sous-échantillons sélectionnés

En %

		C	ollectivités territo	oriales
		Ensemble	1er sous-	2ème sous-
			échantillon	échantillon
Catégorie	1-Cadres	8,0	8,1	7,8
socioprofessionnelle	2-Professions	28,3	27,9	24,7
	3-Employés et ouvriers	63,7	64,0	67,6
Lieu d'emploi	1-Région parisienne	22,0	22,1	23,5
	2-Province	78,0	77,9	76,5
Sexe	1-Femme	60,8	60,5	51,3
	2-Homme	39,2	39,5	48,7
Taille de l'unité	1:0-9	7,5	7,2	3,3
	2:10-19	4,7	4,7	3,7
	3:20-49	8,3	8,2	6,6
	4:50-99	7,6	7,6	7,0
	5:100-199	8,7	8,6	8,6
	6:200-499	14,0	14,0	14,7
	7 : 500 ou plus	49,2	49,8	56,1
Âge	1-Moins de 30 ans	20,8	19,1	10,0
	2-30-39 ans	24,9	25,9	28,5
	3-40-49 ans	30,1	31,5	36,5
	4-50 ans ou plus	24,2	23,5	25,0

			Privé	
		Ensemble	1 <sup>er</sup> échantillon	2 <sup>ème</sup> échantillon
Catégorie	1-Cadres	12,9	13,2	16,7
socioprofessionnelle	2-Professions	21,1	21,6	25,0
	3-Employés et ouvriers	66,0	65,3	58,3
Lieu d'emploi	1-Région parisienne	24,8	24,5	24,3
	2-Province	75,2	75,5	75,7
Sexe	1-Femme	42,9	42,3	33,7
	2-Homme	57,1	57,7	66,3
Taille de l'unité	1:0-9	23,0	22,2	15,9
	2:10-19	8,4	8,4	8,4
	3:20-49	12,3	12,4	13,2
	4:50-99	7,5	7,6	8,3
	5:100-199	7,5	7,6	9,0
	6:200-499	9,6	9,8	11,8
	7 : 500 ou plus	31,7	32,0	33,3
Âge	1-Moins de 30 ans	31,0%	29,7%	16,2%
	2-30-39 ans	28,4%	29,3%	32,0%
	3-40-49 ans	23,9%	24,9%	31,8%
	4-50 ans ou plus	16,8%	16,2%	20,0%

#### Annexe 6

### Des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés

Un débat sur l'emploi public clarifié

#### Nadia Amellah-Chikh et Olivier Lavergne - DGAFP

Afin d'expliquer les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et de les quantifier, l'Observatoire de l'emploi public a mis en place, dès 2001, un outil synthétique désigné dans les rapports précédents de l'OEP sous le terme « de matrice de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés ».

Ce travail a un double objectif:

- rendre compte de l'exécution de l'autorisation parlementaire et répondre ainsi à l'injonction de la Cour des comptes <sup>20</sup> qui demandait depuis plusieurs années aux ministères de faire la lumière sur cette question ;
- favoriser la mise en place de systèmes d'information solides permettant d'asseoir une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Cette orientation, présentée dès 2001 (rapport de l'OEP de juin 2001), a mis deux ans pour se concrétiser tant les difficultés rencontrées par les ministères pour répondre à l'enquête étaient importantes (cf. rapport OEP 2001 et 2002).

Ce n'est en effet qu'en 2003 que l'Observatoire a pu établir un tableau de synthèse présentant les réponses de l'ensemble des ministères.

La différence entre la notion d'emplois budgétaires et celle d'effectifs réels payés et gérés est connue de tous (encadré), la difficulté de l'exercice réside en fait dans la quantification des écarts constatés.

#### Les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant l'écart entre les chiffres des emplois budgétaires et ceux des effectifs physiques réels payés et gérés sont notamment les suivants :

Des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi).

Des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts en gestion d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye) contribuent à expliquer l'écart pour un ministère entre l'emploi budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année.

Enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre emploi budgétaire et effectif réel : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

-

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Rapport particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'État (janvier 2000).

L'exercice réalisé en 2003 puis renouvelé en 2004-2005 montre le chemin parcouru. Même si des progrès restent encore à faire, les ministères ont établi des bases de données sur lesquelles ils peuvent aujourd'hui s'appuyer pour s'engager dans la démarche prospective.

Les tableaux, joints à cette note, permettent de dresser en effet une image synthétique de la gestion de l'autorisation parlementaire de l'exercice 2003, mais également d'apporter un éclairage sur les rapports qu'entretiennent entre eux, comme avec leurs établissements publics administratifs, les ministères.

# 1. Des emplois en loi de finances aux effectifs payés – un débat sur l'emploi public clarifié

Le tableau 1 présente de façon simplifiée le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés pour l'ensemble des ministères (le tableau 2 présente ces mêmes données par ministère). Il permet de mettre en évidence cinq concepts d'emplois et d'effectifs.

#### Les cinq concepts d'emplois et d'effectifs

Lorsque l'on parle d'emplois ou encore d'effectifs cinq concepts différents doivent être distingués :

- les emplois budgétaires qui correspondent aux supports de rémunération des personnels de l'État, titulaires, contractuels ou ouvriers d'État, occupant un emploi permanent ;
- les emplois disponibles qui correspondent aux emplois réellement mobilisables par le ministère après prise en compte des mesures de régulation budgétaire imposées dans le budget initial (blocages et surnombres au vert), des transferts d'emplois entrants et sortants en provenance ou vers les ministères partenaires et des mesures de régulation en cours de gestion (gages et surnombres en gestion);
- les effectifs rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en équivalent temps plein rémunération (ETP rémunération), qui correspondent aux emplois réellement consommés après prise en compte des vacances d'emplois et des gages réservataires ;
- les effectifs réels payés, rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en personnes physiques, qui correspondent au nombre d'agents rémunérés par l'État sur emplois budgétaires. Le chiffre obtenu se différencie du précédent, dans la mesure où chaque personne est ici comptée pour un et non pour la part de l'emploi budgétaire qu'elle consomme (par exemple une personne qui travaille à mi-temps correspond à un effectif physique et à 0,5 ETP rémunération);
- les effectifs réels payés totaux, rémunérés sur emplois budgétaires mais aussi sur crédits.

Pour passer d'une notion d'emplois budgétaires à une notion d'effectifs réels payés, il faut donc prendre en compte quatre phénomènes essentiels : les vacances d'emplois, les surnombres, le temps partiel et les effectifs payés sur crédits.

Tableau 1 : le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31/12/2003

(Données recueillies auprès des gestionnaires de personnel)

(hors emplois aidés et personnels en congé de longue durée)

Emplois budgétaires (au vert)	Emplois budgétaires repris dans les enquêtes	Emplois disponibles	Vacances d'emplois et gages réservataires	Effectifs rémunérés sur emplois budgétaires en ETP	emplois budgétaires en	Effectifs réels	Effectifs réels totaux (hors emplois aidés et congé de longue durée)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(6)+(7)
2 180 240	2 179 662	2 184 549	24 517	2 160 032	2 231 857	106 641	2 338 498

La colonne (2) tient compte des ministres et secrétaires d'Etat (non comptabilisés dans les emplois budgétaires) et des retraitements effectués par le ministère de la défense (hors DCN)

L'écart de 71 825 entre la colonne (6) et la colonne (5) permet de mesurer l'impact du temps partiel

Ce tableau permet notamment d'estimer, par comparaison des colonnes « effectifs réels rémunérés sur emplois budgétaires » et « effectifs réels totaux (effectifs rémunérés sur emplois et effectifs rémunérés sur crédits) », le poids relatif des personnels rémunérés sur crédits dans l'ensemble des agents rémunérés par l'État.

C'est en fait sur cette dernière notion « d'effectifs réels totaux » que peuvent être comparées les données produites par les gestionnaires des ministères, de celles généralement publiées par l'Insee qui se déduisent de l'exploitation des fichiers de paye de l'État.

Une très grande part de l'incompréhension sur les chiffres des agents de l'État tient, en effet, encore aujourd'hui à la confusion entre le concept d'emplois budgétaires d'une part, et celui d'effectifs payés de l'autre.

La comparaison des emplois budgétaires aux données publiées par l'Insee fait en effet apparaître un écart important : alors que les emplois budgétaires s'élevaient en 2003 à **2 180 240 emplois**, le chiffre publié par l'Insee au 31 décembre de la même année était de **2 313 430 personnes rémunérées** (hors emplois aidés et militaires volontaires), soit un écart entre les deux données de **133 190** unités ou encore de 6,1 % des emplois budgétaires (tableau 3).

Tableau 2 : les personnels payés par les ministères (hors emplois aidés) au 31/12/2003 Explication du passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés (source : matrices de passage 2003)

i												
	Données au	ı vert				D.		rices de passage				
Ministères	Emplois budgétaires au vert (hors appelés)	en %	Emplois budgétaires (1)	Emplois disponibles (2)		Effectif rémunéré sur emplois budgétaires en ETP	Vacances d'emplois et gages réservataires en % des emplois disponibles	Effectif réel rémunéré sur emplois budgétaires	Ecart en % entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération	Effectif réel sur crédits (hors emplois aidés)	Effectifs sur crédits en % des effectifs sur emplois	Effectifs réels totaux (hors emplois aidés)
Affaires étrangères	9 409	0,4%	9 413	9 297	546	8 751	5,9%	8 830	0,9%	13 646	154,5%	22 476
Affaires sociales	25 579	1,2%	25 585	25 289	885	24 404	3,5%	25 585	4,6%	2 068	8,1%	27 653
Secteur travail	10 534	0,5%	10 537	10 396	157	10 239	1,5%	10 737	4,6%	443	4,1%	11 180
Secteur santé-solidarité	15 045	0,7%	15 048	14 893	728	14 165	4,9%	14 848	4,6%	1 625	10,9%	16 473
Agriculture et pêche	31 098	1,4%	31 100	32 729	582	32 147	1,8%	33 586	4,3%	5 085	15,1%	38 671
Culture	14 010	0,6%	14 011	13 559	278	13 281	2,1%	13 592	2,3%	843	6,2%	14 435
Défense	455 382	20.9%	454 767	453 466	10 705	442 761	2.4%	444 568	0.4%	689	0.2%	445 257
Personnels civils (3)	98 573	4,5%	98 575	97 274	4 092	93 182	4,2%	94 989	1,9%	689	0,7%	95 678
Personnels militaires (4)	356 809	16,4%	356 192	356 192	6 613	349 579	1,9%	349 579	0,0%	0	0,0%	349 579
dont volontaires des armées	23 142	1,1%	23 142	23 142	2 469	20 673	10,7%	20 673	0,0%	0	0,0%	20 673
Écologie (5)	3 476	0,2%	3 478	0	(=159)	0	(=6,6%)	0		"ND"		0
Économie, Finances et Industrie (6)	179 917	8,3%	179 922	182 336	4 013	178 323	2,2%	189 423	5,9%	3 251	1,7%	192 674
Équipement	113 287	5,2%	113 291	115 164	4 028	111 136	3,5%	113 861	2,4%	2 873	2,5%	116 734
Hors Aviation civile	101 220	4,6%	101 224	103 097	3 446	99 651	3,3%	102 268	2,6%	2 677	2,6%	104 945
Aviation civile	12 067	0,6%	12 067	12 067	582	11 485	4,8%	11 593	0,9%	196	1,7%	11 789
Intérieur	171 728	7,9%	171 730	173 257	1 939	171 318	1,1%	173 581	1,3%	580	0,3%	174 161
Hors Police Nationale	39 317	1,8%	39 319	38 998	1 114	37 884	2,9%	39 420	3,9%	250	0,6%	39 670
Police Nationale (7)	132 411	6,1%	132 411	134 259	825	133 434	0,6%	134 161	0,5%	330	0,2%	134 491
Éducation nationale (hors jeunesse)	1 091 819	50,1%	1 091 822	1 095 486	-2 615	1 098 101	-0,2%	1 147 173	4,3%	73 296	6,4%	1 220 469
Justice (8)	69 642	3,2%	69 644	69 097	3 057	66 040	4,4%	67 701	2,5%	2 264	3,3%	69 965
Outre-mer	5 782	0,3%	5 783	5 791	484	5 307	8,4%	5 318	0,2%	28	0,5%	5 346
Administration centrale	273	0,0%	274	277	23	254	8,3%	258	1,6%	12	4,7%	270
Services déconcentrés	1 687	0,1%	1 687	1 692	63	1 629	3,7%	1 635	0,4%	16	1,0%	1 651
SMA	3 822	0,2%	3 822	3 822	398	3 424	10,4%	3 425	0,0%		0,0%	3 425
Jeunesse et sports	6 723	0,3%	6 724	6 732	282	6 450	4,2%	6 593	2,2%	1 037	15,7%	7 630
Premier ministre	2 388	0,1%	2 392	2 346	333	2 013	14,2%	2 046	1,6%	981	47,9%	3 027
Services généraux (hors autorités indépendantes)	1 525	0,1%	1 529	1 484	54	1 430	3,6%	1 456	1,8%	301	20,7%	1 757
Autorités indépendantes	246	0,0%	246	246		nd	0,0%	nd		nd		nd
Plan	205	0,0%	205	203	19	184	9,4%	187	1,6%	7	3,7%	194
Datar	123	0,0%	123	123	2	121	1,6%	123	1,6%	0	0,0%	123
SGDN	278	0,0%	278	278	11	267	4,0%	269	0,7%	8	3,0%	277
JO	11	0,0%	11	12	1	11	8,3%	11	0,0%	665	6045,5%	676
Total  (1) Emplois hudrátaires, hors annelés, y compris volontaires	2 180 240	100,0%	2 179 662	2 184 549	24 517	2 160 032	1,1%	2 231 857	3,2%	106 641	4,8%	2 338 498

<sup>(1)</sup> Emplois budgétaires, hors appelés, y compris volontaires, ministres et secrétaires d'Etat et retraitement pour certains ministères (défense ...).

<sup>(2)</sup> L'effectif disponible se déduit à partir de l'effectif budgétaire en prenant en compte, les blocages et surnombres au vert, les transferts d'emplois entrants et sortants, ainsi que les gages et surnombres en gestion.

<sup>(3)</sup> Les personnels civils de la défense rémunérés sur crédits comprennent en outre 1432 agents recrutés par contrats aidés de droit public.

<sup>(4)</sup> L'exercice Gpecc réalisé pour les personnels militaires de la défense ne prend pas en compte les emplois budgétaires à la charge du compte de commerce DCN (31-21-23 et 31-71-15).

<sup>(5)</sup> Pour l'écologie les vacances d'emplois sont de 159 et correspondent à l'écart entre les effectifs disponibles en fonction (2381) et les personnels effectivement affectés dans le ministère (2222); soit un taux de vacances de 6,6%.

<sup>(6)</sup> Economie, finances, industrie - y compris monnaies et médailles.

<sup>(7)</sup> Les effectifs réels sur crédits de la police nationale comprennent en outre 11553 adjoints de sécurité recrutés par contrat aidé de droit public.

<sup>(8)</sup> Justice y compris Ordre de la Libération et grande chancellerie de la Légion d'honneur ; les effectifs réels sur crédits de la justice comprennent en outre 1638 agents de justice recrutés par contrat aidé de droit public.

Réaliser une telle comparaison n'a toutefois pas de sens puisqu'elle s'appuie sur des notions d'effectifs différentes. En fait si l'on retient non les emplois budgétaires mais les effectifs réels payés déclarés par les ministères l'écart avec les chiffres publiés par l'Insee est réduit. Sur un champ identique (hors congés longue durée et militaires volontaires) il n'est que de 12 342 personnes, soit un écart relatif de -0,5 %.

Tableau 3 : les personnels payés par les ministères (hors emplois aidés) au 31/12/2003 Comparaison entre les données des ministères et les données du fichier de paye INSEE (données définitives)

	Données des ministères	Données	s du fichier de	e paye	Ecart entre les deux sources	Ecart entre les deux sources en
Ministères	Total des effectifs payés	Total des effectifs payés	dont congés longue durée	Total des effectifs payés (hors CLD)	Ecart sur le total (hors CLD)	Ecart sur le total
Affaires étrangères (hors militaires)	21 589	19 229	43	19 186	-2 403	-12,5%
Affaires sociales	27 653	28 355	213	28 142	489	1,7%
Secteur travail	11 180	11 468	86	11 382	202	1,8%
Secteur santé-solidarité	16 473	16 887	127	16 760	287	1,7%
Agriculture et pêche	38 671	38 857	136	38 721	50	0,1%
Culture	14 435	13 985	88	13 897	-538	-3,8%
Défense - Personnels civils	95 678	96 708	675	96 033	355	0,4%
Écologie	0	267	0	267	267	100,0%
Économie, Finances et Industrie (1)	192 674	196 286	1 118	195 168	2 494	1,3%
Équipement	116 734	116 129	679	115 450	-1 284	-1,1%
Hors Aviation civile	104 945	103 628	659	102 969	-1 976	-1,9%
Aviation civile	11 789	12 501	20	12 481	692	5,5%
Intérieur (hors militaires sécurité civile)	172 660	173 064	1 158	171 906	-754	-0,4%
Hors police nationale (hors militaires sécurité civile)	38 169	38 455	317	38 138	-31	-0,1%
Police Nationale (2)	134 491	134 609	841	133 768	-723	-0,5%
Education nationale (hors jeunesse)	1 220 469	1 220 486	6 557	1 213 929	-6 540	-0,5%
Justice (3)	69 965	70 638	363	70 275	310	0.4%
Outre-mer (hors militaires)	1 973	2 020		2 012	39	1,9%
Jeunesse et Sports	7 630	8 317	8 23 6	8 294	664	8,0%
Premier ministre	3 027	3 586	- 25	3 580	553	15,4%
		1 780	6	1 774		1,0%
Services généraux (hors autorités indépendantes)  Autorités indépendantes	1 757 0	559	6 0	559	17 559	1,0,0%
Plan	194	195	0	195	559 1	0.5%
Datar	123	140	ō	140	17	12,1%
SGDN	277 676	195	Ö	195	-82	-42,1%
JO	676	717	0	717	41	5,7%
Total (hors militaires des affaires étrangères, de la défense, de la sécurité civile et de l'Outre-mer)	1 983 158	1 987 927	11 067	1 976 860	-6 298	-0,3%
Affaires étrangères - militaires	887	341	0	341	-546	-160,1%
Défense	349 579	324 442	Ö	324 442	-25 137	-7,7%
Personnels militaires hors volontaires	328 906	324 442	<u>_</u>	324 442	-4 464	-1,4%
Volontaires des armées	20 673		 		-20 673	
Intérieur - militaires sécurité civile (4)	1 501	0	0	0	-1 501	
Personnels militaires hors volontaires	1 010				-1 010	
Volontaires des armées	491				-491	
Outre-mer - militaires (5)	3 373	720	0	720	-2 653	-368,5%
Personnels militaires hors volontaires	744	720	Ö	720		-3,3%
Volontaires-stagiaires du SMA	2 629				-2 629	
Total militaires des affaires étrangères, de la défense, de la sécurité civile et de l'Outre-mer	355 340	325 503	0	325 503	-29 837	-9,2%
Total hors volontaires	331 547	325 503	0	325 503	-6 044	-1,9%
Total général	2 338 498	2 313 430	11 067	2 302 363	-36 135	-1,6%
Total général hors volontaires	2 314 705	2 313 430	11 067	2 302 363	-12 342	-0.5%

<sup>(1)</sup> Pour les finances y compris compris monnaies et médailles.

Extrêmement faible, ce chiffre correspond au cumul de deux écarts : un écart de 6 044 pour l'entité « militaires des Affaires étrangères, de la Défense, de la sécurité civile, et de l'Outremer » -hors volontaires- ; et un écart de 6 298 pour l'entité « personnels civils et autres personnels militaires ».

<sup>(2)</sup> Pour la police nationale, hors 11456 emplois aidés selon le fichier de paye de l'Insee.

<sup>(3)</sup> Pour la justice y compris Ordre de la Libération et grande chancellerie de la Légion d'honneur. Hors 1520 emplois aidés selon le fichier de paye de l'Insee.

<sup>(4)</sup> Les militaires déclarés payés par le ministère de l'intérieur relèvent pour l'essentiel de la sécurité civile.

<sup>(5)</sup> Les militaires du SMA comprennent d'une part, les "militaires techniciens" gérés par le ministère de la défense en charge de l'encadrement du SMA et de l'instruction des volontaires-stagiaires et d'autre part, les volontaires-stagiaires en "formation professionnelle".

La distinction entre ces deux entités tient au traitement particulier retenu pour les militaires. Dans l'exercice « matrices de passage », les militaires sont supposés payés, quel que soit leur lieu d'affectation, par le ministère qui supporte budgétairement leur rémunération. Or, en réalité, ils restent -même quand leur rémunération figure au budget d'un ministère partenaire au sein duquel ils sont affectés- dans la plupart des cas, payés par le ministère de la Défense (encadré). C'est le cas notamment pour les militaires de la sécurité civile qui restent payés par le ministère de la Défense alors que leur rémunération est inscrite au budget du ministère de l'Intérieur. Aucun militaire ne figure, d'ailleurs, dans le fichier de paye Insee (tableau 3), au compte de la sécurité civile. C'est aussi le cas pour les militaires du SMA ou encore, pour une partie des militaires du ministère des Affaires étrangères<sup>21</sup>. Ce n'est donc qu'au niveau de l'entité « militaires de la Défense, des Affaires étrangères, de la sécurité civile et de l'Outremer » que peuvent être confrontées les données des gestionnaires et de l'Insee.

#### Le traitement des personnels militaires dans « l'exercice matrice de passage »

Concernant le <u>ministère de la Défense</u>, des militaires sont affectés dans pratiquement tous les ministères [...]. Le ministère de l'Intérieur emploie par exemple des militaires au sein de l'administration centrale de la direction de la sécurité civile. De même, le ministère des Affaires étrangères emploie près de 900 militaires qui, outre les missions traditionnelles de garde des services à l'étranger et de l'administration centrale, remplissent des fonctions de coopération technique et militaire dans les ambassades, les consulats et également auprès des gouvernements étrangers. Le ministère de l'Outre-mer emploie environ 700 militaires dont l'essentiel des effectifs assure l'encadrement des volontaires-stagiaires du service militaire adapté. Cette dernière catégorie de militaires relève de la gestion propre du SMA. Il s'agit de jeunes venant recevoir une formation professionnelle en vue de leur insertion, leur effectif s'élevait à 2629 personnes en 2003.

Le ministère de la Défense distingue en fait trois situations pour ses « prêts » de personnels militaires à d'autres ministères pouvant, par ailleurs, être clairement identifiées dans la matrice de passage :

- les participations extérieures, ce cas de figure, que l'on peut rapprocher des mises à disposition, correspond à la situation suivante : les militaires sont présents physiquement dans d'autres ministères mais payés par leur armée d'appartenance. Du point de vue de la matrice, ces personnels apparaissent en colonne 1 (emplois budgétaires) et 12 (effectifs payés) au ministère de la Défense, mais en sortent en colonne 14 (MAD gratuites). Ils figurent en revanche dans l'effectif géré (colonne 20) ; pour le ministère d'accueil, dans lequel les personnels sont en fonction : les personnels correspondants apparaissent en colonne 13 en personnels « affectés au sein du ministère ou MAD entrants », le traitement retenu consiste bien à intégrer ces personnels dans l'effectif en fonction, ces personnels n'apparaissent en revanche ni dans l'effectif budgétaire, ni dans l'effectif payé (même s'il y a remboursement), ni dans l'effectif géré (ils sont recensés en colonne 18bis).
- les personnels hors budget, il s'agit de militaires en position d'activité dans un ministère autre que celui de la Défense. Ils sont payés par leur ministère d'accueil soit directement, soit indirectement avec remboursement au ministère de la Défense. Par convention avec le ministère de la Défense, ces personnels sont tous traités de la même façon dans la matrice de passage : pour leur ministère d'accueil, ils sont comptabilisés dans les emplois budgétaires dans la colonne 1 (emplois budgétaires), et dans les effectifs payés en colonne 12 (effectifs payés) mais sortent en colonne 18 bis (personnels gérés par un autre département ministériel); pour le ministère de la Défense, ils ne figurent ni en colonne 1, ni en colonne 12, mais étant gérés par le ministère de la Défense sont intégrés en colonne 17 (détachés sortant avec distinction dans le tableau détachés entre les personnels détachés et les personnels hors budget),
- les personnels en service détaché, il s'agit des personnels détachés, payés par leur ministère d'accueil et relevant d'une double gestion : l'une dans leur corps d'origine, l'autre dans leur corps de détachement. Dans ce cas le traitement est le même que celui des détachés des autres ministères.

Au total près de 15 000 militaires (y compris les pompiers de Paris et de Marseille) sont concernés.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> C'est aussi le cas pour une partie des militaires du SGDN.

Concernant l'entité « militaires de la Défense, des Affaires étrangères, de la sécurité civile et de l'Outre-mer » -hors volontaires-, l'écart de 6 044 personnes payées au 31/12/2003 peut s'expliquer pour partie par des possibles décalages entre les données des gestionnaires et les données de paye dans un contexte de croissance significative des effectifs. Entre 2002 et 2003, les vacances constatées notamment sur la population des militaires du rang, qui s'expliquaient par la montée en puissance de cette catégorie, ont pu être totalement résorbées fin 2003 (cf. dossier Gpeec du ministère de la Défense).

Concernant l'entité « personnels civils et autres militaires que ceux de la Défense, de la sécurité civile, des Affaires étrangères et de l'Outre-mer », l'écart constaté de 6 298 personnes équivaut à 0,3% des effectifs. En nombre, l'Éducation nationale affiche, du fait de son poids dans les effectifs de l'État, l'écart le plus important. En pourcentage toutefois, ce ministère se situe dans la moyenne. Les écarts sont en revanche significatifs pour les ministères des Sports, des Affaires étrangères (personnels civils), de l'Écologie et des services du Premier ministre. Ces écarts se compensent pour partie :

- pour les services du Premier ministre et les ministères des Sports et de l'Écologie, les ministères sous-estiment leurs effectifs par rapport à ceux comptabilisés par l'Insee. Pour les services du Premier ministre, l'écart est dû à la non prise en compte dans l'enquête du ministère des effectifs rémunérés par les autorités administratives indépendantes. Pour les ministères des Sports et de l'Écologie, cette sous-estimation vient d'une non prise en compte (ou d'une prise en compte partielle) par les ministères de leurs effectifs payés sur crédits.
- pour le ministère des Affaires étrangères, l'écart est de sens opposé : il provient des recrutés locaux, pour lesquels le ministère dispose de données de gestion plus exhaustives que celles du fichier de paye établi par l'Insee.

# 2. Des situations ministérielles contrastées qui influent sur la gestion des ressources humaines

Les tableaux 2, 4 et 5 permettent de présenter certaines des caractéristiques ministérielles de la gestion des personnels.

Ils mettent tout d'abord en évidence, à travers le calcul des taux de dépendance et de participation extérieure, la complexité de la gestion.

Le degré de dépendance dont disposent les ministères à l'égard des autres, la nature des relations qu'ils entretiennent avec leurs établissements publics de tutelle, le nombre et l'importance relative des corps qu'ils gèrent sont autant de critères qui influent sur la complexité de la gestion des ressources humaines des ministères.

Les travaux réalisés les années précédentes avaient permis d'esquisser deux conclusions :

- en premier lieu, deux facteurs, éventuellement cumulatifs, rendent plus ou moins complexe le suivi des personnels : d'une part, l'organisation dont chaque ministère s'est doté en interne ; d'autre part, la taille du ministère, qui le met en situation plus ou moins favorable pour réunir l'ensemble des compétences nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- en second lieu, les périmètres d'intervention des ministères sont plus ou moins étendus, certains comptant un nombre élevé d'établissements publics, avec selon les cas, des personnels rémunérés sur leur budget propre ou *a contrario* des personnels mis à disposition par le ministère de tutelle.

# - Le taux de dépendance

L'examen des matrices de passage a déjà permis de noter que plus la taille du ministère est réduite, plus le ministère a besoin de faire appel à des mécanismes interministériels de gestion de l'emploi (mises à disposition avec ou sans contrepartie sous formes de transferts d'emplois ou de crédits ou encore affectation directe sur des emplois budgétaires).

Le tableau 4, qui mesure le degré de dépendance des ministères, établit clairement cette relation. Aux deux extrêmes du spectre, on retrouve d'un côté, avec des taux de dépendance allant de 100 % à 25 %, les ministères de petite taille, représentant chacun moins de 1 % des emplois budgétaires (Écologie 100 %, Outre-mer 91,1 % dans les préfectures des Dom-Tom, Sports 44,2% et services généraux du Premier ministre 25,8 %), de l'autre, avec des taux de dépendance inférieurs à 1 %, les ministères pesant le plus dans les emplois budgétaires (Défense 0 %, Éducation nationale 0 %, ou encore Économie et finances 0,3 %).

Cette situation de dépendance des ministères de petite taille à l'égard des gros ministères a bien sûr des effets sur la gestion des ressources humaines, comme le note, par exemple, le ministère de l'Écologie qui, n'ayant pas de corps en propre<sup>22</sup>, est tributaire des décisions prises en gestion par les ministères d'appartenance<sup>23</sup> des personnels qui lui sont affectés.

Cette situation de dépendance, comme le montrent les tableaux 2, 4 et 5, recouvre toutefois des réalités différentes selon les ministères concernés. Trois situations peuvent être différenciées :

- celle du ministère de l'Écologie qui, bien qu'ayant un budget propre et a, de ce point de vue, une autonomie totale, ne paye, ni ne gère les personnels qui lui sont affectés par ses ministères partenaires. Une fois le budget voté, le ministère de l'Écologie transfère en effet à ses ministères partenaires l'intégralité de ses emplois budgétaires et les crédits correspondants, en contrepartie les ministères partenaires lui affectent des personnels qu'ils continuent à payer et à gérer<sup>24</sup>;
- celle des services déconcentrés du ministère de l'Outre-mer, dont les personnels sont en grande partie des agents du cadre national des préfectures gérés par le ministère de l'Intérieur, et celle du ministère des Sports, au sein duquel sont affectés sur ses emplois des personnels du ministère de l'Éducation nationale; ceux-ci, tout en restant gérés par leur ministère d'origine, sont dans ce cas payés par leur ministère d'affectation<sup>25</sup>;
- celle des services du Premier ministre qui, du fait de leurs missions particulières, accueillent en leur sein de nombreux personnels sans qu'ils aient à rembourser la charge financière correspondante. C'est notamment le cas pour les personnels de la Défense et de l'Intérieur attachés à la sécurité du Premier ministre.

Les motivations qui président à ces prêts de personnels sont nombreuses ; elles permettent notamment d'éviter la création de corps ministériels qui seraient de taille trop réduite et

\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Deux corps de fonctionnaires, un de catégorie B (techniciens de l'environnement) et un de catégorie C (les agents techniques de l'environnement), ont été créés en 2001 et tous affectés dans les établissements publics.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Ministères de l'Équipement, de l'Agriculture, ou encore de l'Économie et des Affaires sociales.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ce mécanisme financier est aussi celui retenu par le ministère de la Culture qui transfère également environ 500 emplois budgétaires au ministère de l'Équipement pour la rémunération d'agents qui, en fonction au ministère de la Culture – pour l'essentiel dans les services départementaux de l'architecture et du patrimoine –, sont accueillis sur des emplois inscrits à son budget mais restent gérés et rémunérés par le ministère de l'Équipement

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> C'est aussi le cas pour les personnels du ministère de l'Intérieur affectés dans les greffes des juridictions administratives au ministère de la Justice.

n'offriraient pas de perspectives de carrière intéressantes aux agents les composant. Elles autorisent également la mutualisation des compétences de certains corps en évitant aux ministères d'accueil le développement de formations initiales et continues lourdes ou le recrutement d'agents non-titulaires pour se doter des mêmes compétences.

## Les personnels du ministère de l'Éducation nationale en fonction au ministère des Sports au 31 décembre 2003

La situation du ministère des Sports est révélatrice; les relations et les échanges entretenus avec d'autres ministères ou organismes et particulièrement avec le ministère de l'Éducation nationale :

- 195 agents, en provenance d'autres ministères, sont affectés au ministère des Sports. Sur ce total, 184 sont issus du ministère de l'Éducation nationale, rémunérés par lui et affectés à l'administration centrale des Sports.
- sur les 7 630 agents rémunérés par le ministère :
  - 555 agents sont détachés dans les corps du MJSVA ou, par assimilation, sur certains de ses « emplois ». Sur ce total, 477 personnels issus de l'Éducation nationale sont détachés dans le corps ou sur emplois de professeur de sport.
  - 2 492 agents sont déclarés « gérés par un autre département ministériel ». Sur ce total, un effectif de 2 480 est géré par l'Éducation nationale, mais pris en compte sur des emplois inscrits au budget du ministère des Sports. Il correspond aux corps administratifs, ouvriers, de santé et de service

Tableau 4 : le taux de dépendance et de participation extérieure (effectifs au 31/12/2003 - source matrices de passage)

données physiques	Effectif rémunéré sur emplois budgétaires et	MAD entrants	départeme	gérés par un autre	Taux de dépendance	MAD sortants	dans un autr	u ministère affectés re ministère ou un	Taux de participation extérieure en %
Ministères	sur crédits - (col12+col2)	(col13)	(6	col18bis)	en % <b>(2)</b>	(col14)	EP (3) (col18)		(4)
	(col 1)	(col 2)	(col 3)	ministère partenaire	(col2+col3) /			ministère	(col5+col6) / (col1
					(col1+col2- col5)	(col 5)	(col 6)	partenaire	col3+col6)
Affaires étrangères	22 476	133	887	Défense	4.5%	182	0		0.8%
Affaires sociales	27 653	1 155	007	Deletise	4.0%	215	- ·		0.8%
Secteur travail	11 180	275	0		2.4%	101	0		0,8%
Secteur santé-solidarité	16 473	880	0		5,1%	114	0		0,7%
Agriculture et pêche	38 671	283	416	Education	1,9%	2 046	524	ONF	6,6%
•				Education et					
Culture (5)	14 435	786	1 754	equipement	8,8%	6 338	192	EP	37,1%
Défense	445 257	10			0,0%	1 267	12940		3,1%
Personnels civils	95 678	10	0		0,0%	425	0		0,4%
Personnels militaires	349 579	0	0		0,0%	842	12940	ministères, EP, pompiers	3,8%
Écologie	0	2 464			100,0%	9			nd
Économie, Finances et Industrie	192 674	556	54	défense	0,3%	2 436	0		1,3%
Équipement	116 734	911	659		1,4%	2 895	2 195		4,3%
								EP et corps des	
Hors Aviation civile	104 945	596	659	Inst. Géo - Défense	1,2%	2 357	2195	IPC et ITPE	4,3%
Aviation civile	11 789	315			2,7%	538			4,6%
Intérieur	174 161	975	1 505		1,4%	884	1 779		1,5%
								outre-mer, juridictions	
								administratives,	
Hors Police nationale	39 670	973	1 505	Défense	6,2%	401	1779	INESC	5,5%
Police nationale	134 491	2			0,0%	483			0,4%
Éducation nationale	1 220 469	188	0		0,0%	1 439	5237	culture, sports, agr.	0,5%
Justice (6)	69 965	358	1 328	divers (5)	2,4%	169			0,2%
Outre-mer	5 346	279	2 140		44,5%	189			5,9%
Administration centrale	270	58	11	Défense	21,0%	0			0,0%
Services déconcentrés (7)	1 651	221	1 333	Intérieur et divers	91,1%	166			52,2%
SMA	3 425	0	796	Défense	23,4%	23			0,9%
Jeunesse et sports	7 630	195	2 492	Education	44,2%	1 752	207	EP sports	36,7%
Premier ministre	3 027	719	166		23,8%	21	306		10,3%
Services généraux (hors autorités indépendantes)	1 757	600	5	Défense	25,8%	14	305	EP - PM, DATAR	15,5%
Plan	194	12	0	divers	6,0%	6	0	divers	3,1%
Datar SGDN	123 277	42 65	70	SGPM	67,9%	0	0		0,0%
SGDN JO	277 676	0	80 11	Défense	42,4% 1.6%	1	0	SGPM	0,0% 0.3%
Total	2 338 498	9 012	11 401		0.9%	19 842	23 380	OGF IVI	1.8%

<sup>(1)</sup> Personnels gérés par un autre département ministériel et inclus dans les effectifs payés du ministère concerné (col 18 bis de la matrice)

<sup>(2)</sup> Rapport entre tous les personnels gérés par un autre département ministériel (MAD+personnels gérés par d'autres) / personnels en fonction

<sup>(3)</sup> Personnels rémunérés par un autre département ministériel, mais gérés par le ministère concerné (col 18 de la matrice), hors enseignants affectés dans le privé.

(4) Rapport entre tous les personnels mis à disposition ou affectés à un autre département ministèriel (MAD+personnels affectés à d'autres) / personnels gérés hors détachés sortants et en disponibilité.

<sup>(5)</sup> Pour le ministère de la culture, dans le calcul des taux de dépendance et de participation extérieure sont exclues les 1754 personnes gérées par l'Education nationale, payées par le ministère de la culture et mises à disposition des EP ou des bibliothèques municipales.

<sup>(6)</sup> Intérieur (1126 personnels de greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel co-gérés avec le Conseil d'État), Défense (25), autres administrations dont collectivités locales (177)

# - Le taux de participation extérieure

L'examen des tableaux 4 et 5 montre que les prêts de personnels au sein de la sphère État ne se réduisent pas à cette mutualisation des compétences entre « petits » et « gros » ministères.

Le taux de participation extérieure (tableau 4), qui mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête, n'est pas diamétralement l'opposé du taux de dépendance.

Trois ministères ou services de petite taille, qui font appel aux « gros » ministères pour pourvoir leurs postes, ont des taux de participation extérieure importants, plus élevés même que ceux de l'Éducation nationale, de la Défense ou encore de l'Équipement.

Alors même qu'ils accueillent en leur sein nombre de fonctionnaires appartenant à des corps d'autres ministères, les ministères et services de la Culture, des Sports, ou encore du Premier ministre affectent une partie non négligeable de leurs personnels auprès de leurs établissements publics sous tutelle.

Le tableau 5 présente cette seconde sphère d'emploi public que sont les établissements publics administratifs et permet d'établir un panorama des relations qu'ils entretiennent avec leur ministère de tutelle.

Même si la correspondance n'est pas parfaite et dans certains cas incomplète<sup>26</sup>, dans le tableau cité ci-dessus, entre les ministères et les établissements publics qui leur sont rattachés- les établissements publics pouvant être sous double, voire sous triple tutelle<sup>27</sup>, et accueillir, dans certains cas particuliers, des personnels d'autres ministères que leur(s) ministère(s) de tutelle-deux enseignements majeurs peuvent être tirés de l'analyse :

- le premier, déjà évoqué dans le rapport d'octobre 2002, sur l'importance que peuvent avoir les établissements publics administratifs comme seconde sphère d'emploi public. À ce titre, quatre ministères se distinguent (les Affaires sociales -secteur travail-, l'Écologie, la Culture ou encore les Sports), leurs établissements publics représentant une part non négligeable, voire majoritaire de leur intervention publique;
- le second, sur la nature des liens qui unissent les établissements publics à leur ministère de tutelle. La lecture du tableau montre que ces liens peuvent être très différents. Concernant les personnels, et rien qu'en s'en tenant au quatre ministères cités ci-dessus, deux situations apparaissent clairement à partir des données recueillies : pour les ministères des Affaires sociales -secteur travail- ou de l'Écologie par exemple, les personnels en fonction dans les établissements publics sont dans leur très grande majorité payés et gérés par ces derniers, à l'opposé les agents des établissements publics des ministères de la Culture et des Sports sont pour plus de la moitié voire dans leur intégralité payés et gérés par leur ministère de tutelle.

.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Pour le ministère de l'Éducation nationale, les personnels mis à disposition directement par les rectorats ne sont pas connus.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Les établissements publics sous double, voire triple, tutelle ont été classés – selon une convention OEP – auprès du ministère leur accordant la subvention la plus élevée. On peut dans cette catégorie citer, par exemple, les établissements publics scientifiques et techniques qui ont tous été regroupés dans les tableaux au ministère de l'Éducation nationale.

Tableau 5: les personnels des ministères et de leurs établissements publics administratifs sous tutelle unique ou principale au 31/12/2003

(hors emplois aidés et élèves et stagiaires des EP)						(source : matrices de passage 2003)				
		Données des matrice de base et du tableau des MAD						Données du t	ableau des E	P (1)
données physiques	Effectif rémunéré sur emplois	MAD 6	entrants		MAD sortants	3		Solde Solde		Effectif en
Ministères	budgétaires et sur crédits		dont gagés par transferts d'emploi (2)		dont gagés par transferts d'emploi (2)	dont à destination des EP (1)	Effectif en fonction	les EP sur emplois ou sur crédits <b>(3)</b>		fonction dans l'EP (3)
	col. 12 et 2	col. 13		col. 14			col. 15 et 2			
Affaires étrangères	22 476	133	0	182	4	95	22 427	9 791	95	9 886
Affaires sociales	27 653	1 155	131	215	18	8	28 593	29 512	0	29 512
Secteur travail	11 180	275	67	101	18	4	11 354	25 615	0	25 615
Secteur santé-solidarité	16 473	880	64	114	nd	4	17 239	3 997	0	3 897
Agriculture et pêche	38 671	283	202	2 046	830	478	36 908	5 200	428	5 628
Culture	14 435	786	464	6 338	1	5 648	8 883	8 089	5 341	13 430
Défense	445 257	10	3	1 267	3	295	444 000	4 824	294	5 118
Personnels civils	95 678	10	3	425	3	109	95 263	4 784	109	4 893
Personnels militaires	349 579	0	0	842	0	186	348 737	40	185	225
Écologie	0	2 464	2 283	9	0	5	2 455	5 083	0	5 083
Économie, Finances et Industrie (4)	192 674	556	0	2 436	588	895	190 794	1 931	1 019	2 950
Équipement	116 734	911	287	2 895	1 951	600	114 750	6 635	1 214	7 849
Hors Aviation civile	104 945	596	287	2 357	1 951	91	103 184	6 610	705	7 315
Aviation civile	11 789	315	0	538	0	509	11 566	25	509	534
Intérieur	174 161	975	6	884	0	198	174 252	36	200	236
Hors Police nationale	39 670	973	6	401	0	52	40 242	36	54	90
Police nationale	134 491	2	0	483	0	146	134 010	0	146	146
Éducation nationale	1 220 469	188	103	1 439	0	65	1 219 218	70 047	0	70 047
Scolaire								4 969	0	4 969
Supérieur								65 078	0	65.078
Justice (5)	69 965	358	38	169	5	7	70 154	445	1	446
Outre-mer	5 346	279	0	189	0	0	5 436	0	0	0
Administration centrale	270	58	0	0	0	0	328	0	0	0
Services déconcentrés	1 651	221	0	166	0	0	1 706	0	0	0
SMA	3 425	0	0	23	0	0	3 402	0	0	0
Jeunesse et sports	7 630	195	3	1 752	0	1 727	6 073	207	1 727	1 934
Premier ministre	3 027	719	39	21	1	0	3 725	366	50	416
Services généraux (hors autorités indépendantes)	1 757	600	37	14	1	0	2 343	347	0	<del>&gt;917</del>
Plan	194	12	2	6	0	0	200		0	
Datar	123	42	0	0	0	0	165		0	
SGDN	277	65	0	0	0	0	342	19	50	69
JO Total	676	0	0	1 10 040	0	0	675	440.466	0	450 505
Total	2 338 498	9 012	3 559	19 842	3 401	10 021	2 327 668	142 166	10 369	152 535

#### (1) EP sous tutelle unique ou principale

<sup>(2)</sup> Transferts internes aux ministères uniquement.

<sup>(3)</sup> Hors élèves, stagiaires et/ou auditeurs des établissements. Quand l'information n'est pas disponible pour le rémunéré ou le en fonction l'autre chiffre est reporté pour ne pas fausser le total général dans ce cas la case correspondante est grisée - barée

<sup>(4)</sup> Économie, finances et industrie -y compris monnaies et médailles.

<sup>(5)</sup> Justice - y compris Ordre de la Libération et grande chancellerie de la Légion d'honneur.

# Tableau 6 : les personnels payés par les établissements publics administratifs Comparaison entre les données des ministères et les données du fichier de paye Insee

(hors établissements recrutant des personnels de droit privé et hors emplois aidés, élèves et stagiaires)

	Insee	-	nmun Insee - stères
Ministères	Données Insee 2003	Insee	Ministères
Affaires étrangères	9 642	9 611	9 791
Affaires sociales	29 105	26 807	28 369
Secteur travail	22 745	22 745	25 615
Secteur santé-solidarité (1)	6 360	4 062	2 754
Agriculture et pêche (2)	14 308	14 308	5 200
Culture (3)	9 244	9 244	6 764
Défense	5 195	5 195	4 824
Écologie	5 398	5 398	5 083
Économie, Finances et Industrie (4)	9 489	2 177	1 931
Équipement	6 822	6 220	6 635
Hors Aviation civile	6 624	6 022	6 610
Aviation civile	198	198	25
Intérieur	438	421	36
Hors Police nationale	438	421	36
Police nationale	0	0	0
Éducation nationale	135 107	99 667	70 047
Scolaire	40 339	4 899	4 969
dont EPN	4 899	4 899	4 969
dont EPL	35 440	non	non
Supérieur	94 768	94 768	65 078
dont EPN-EPSCP	41 918	41 918	15 884
dont EPST	52 850	52 850	49 194
Justice (5)	565	298	228
Outre-mer	0	0	0
Sports (6)	2 065	2 065	167
Premier ministre	1 183	996	366
Services généraux	1 174	987	347
SGDN	9	9	19
Total	228 561	182 407	139 441

<sup>(1)</sup> Les données matrices reportées pour le secteur santé-solidarité sont celles des effectifs en fonction. Plusieurs EP non pris en compte dans le fichier Insee

décomptées à la CDC qui n'est pas incluse dans la matrice du ministère des finances.

<sup>(2)</sup> Le champ des EP de l'Agriculture n'est pas défini.

<sup>(3)</sup> L'Institut national de recherches archéologiques préventives n'est pas inclus dans le fichier de paie (1325 agents).

<sup>(4)</sup> Sur les 9489 personnes du fichier de paye Insee 6220 sont notamment

<sup>(5)</sup> L'école nationale de l'administration pénitentiaire n'est pas incluse dans le fichier de paie (217 agents).

<sup>(6)</sup> le Laboratoire national de dépistage du dopage n'est pas inclus dans le fichier de paie (40 agents).

## Les trois cercles de l'emploi du service public de l'environnement

(Extraits du plan Gpeec du ministère de l'Écologie et du Développement durable)

Le ministère de l'Écologie et du Développement durable reprend volontiers à son compte l'analyse de l'emploi dans le service public de l'environnement développée par la Cour des comptes et qui comprend un premier cercle, constituant le cœur du dispositif, composé des emplois figurant au budget du ministère et concernant les agents affectés dans les directions d'administration, les Diren et, en ce qui concerne l'inspection des installations classées au titre de la protection de l'environnement, dans les Drire et quelques DDSV. Cela représente au budget 2004, 3.564 postes budgétaires.

Certaines missions du MEDD ne sont pas ou peu mises en œuvre par ses propres services mais confiées à un réseau particulièrement dense d'établissements publics sous tutelle (6 agences de l'eau, 7 parcs nationaux, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le Conseil supérieur de la pêche) ou en co-tutelle (dont l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale). Les effectifs de ces établissements sont supérieurs à 6.500 agents permanents. C'est le second cercle de l'emploi du SPE sur lequel le MEDD exerce un contrôle moins direct.

Enfin, un troisième cercle a été identifié dans d'autres services déconcentrés de l'État, notamment à l'échelon départemental, où, le MEDD n'ayant pas de service propre, plusieurs centaines d'agents apportent leur concours au ministère de l'environnement pour l'exercice de ses missions. La Cour des comptes en a fait le décompte suivant en 2002 :

- 200 agents environ dans les DDSV;
- environ 1.150 agents dans le cadre la mise en œuvre de la politique de l'eau dans les DDAF (environ 500), dans les DDE ou les services techniques de l'Équipement (environ 650);
- environ 300 agents affectés à des missions de protection de la nature (Natura 2000) dans les DDAF.

Les agents affectés dans les services propres du ministère proviennent de quatre ministères différents (Équipement, Agriculture, Économie-Finances-Industrie et Santé) et leur gestion administrative est assurée par leur ministère d'origine puisqu'il ne s'agit ni de détachement, ni de mise à disposition. Dans le cadre de la gestion des corps auxquels ces agents appartiennent, leur passage dans un service du MEDD est donc considéré comme une mobilité interne alors que de fait, en terme de démographie des emplois, ces mouvements doivent être considérés par le MEDD comme des mouvements entrants ou sortants.

# Les données figurant dans les tableaux permettent de préciser d'autres caractéristiques ministérielles.

Comme on l'a noté plus haut, parmi les principales raisons des écarts entre le nombre d'emplois budgétaires et les effectifs réels payés figurent les vacances d'emplois et gages réservataires, le temps partiel, et les personnels rémunérés sur crédits.

- Concernant le temps partiel ou encore les effectifs payés sur crédits, les résultats présentés n'appellent pas de commentaires particuliers.

Comme on pouvait s'y attendre le temps partiel est plus répandu dans les ministères les plus féminisés : cela concerne notamment le ministère de l'Économie et des Finances (5,9 % d'écart relatif), celui des Affaires sociales (4,6 % d'écart relatif entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération) ou encore ceux de l'Agriculture (4,3 % d'écart relatif) ou de l'Éducation nationale (4,3 % d'écart relatif). Il est par contre nul pour les militaires, dont le statut exige une disponibilité « en tout temps et tous lieux », ou faible pour les départements ministériels très masculins (comme la police nationale). Globalement, le temps partiel majore de 3,2 % les effectifs rémunérés sur emplois, ce qui représentait environ 72 000 personnes en 2003.

Concernant les effectifs sur crédits, les comparaisons entre ministères restent, en revanche, délicates dans la mesure où les données recueillies par les ministères sont incomplètes, comme on a pu le noter plus haut. Sur ce point, des travaux de consolidation sont encore nécessaires. Globalement, les personnels sur crédits représentent 4,8 % des emplois budgétaires dans les enquêtes ministérielles, leur poids variant pour la majorité des ministères entre 0 % et 16 %. Deux ministères, toutefois, se distinguent : le ministère des Affaires étrangères (155%) et les services du Premier ministre (48 %). Ces deux ministères ont en effet, des taux de personnels rémunérés sur crédits élevés au regard des effectifs qu'ils rémunèrent sur emplois budgétaires. Les effectifs sur crédits du ministère des Affaires étrangères concernent principalement les personnels recrutés locaux des ambassades, consulats et instituts ou établissements culturels français à l'étranger. Pour les services du Premier ministre, deux services sont particulièrement concernés : les services généraux et les Journaux officiels. Pour les services généraux, c'est l'importance des collaborateurs qui permet d'expliquer le résultat affiché. Pour les Journaux officiels, les personnels rémunérés sur crédits relèvent du régime des conventions collectives de la presse parisienne.

- L'analyse du taux de vacances des emplois revêt en revanche un intérêt particulier.

Le tableau 1 permet d'identifier les ministères qui ont pu rencontrer en 2003 des difficultés à pourvoir leurs emplois ou qui ont souhaité libérer des emplois en prévision de leur baisse. Son analyse peut permettre d'évaluer l'efficacité de gestion des ressources humaines.

Globalement, le taux de vacances des emplois est relativement faible : il s'élevait en 2003 à 1,1 %, chiffre que l'on peut juger normal pour permettre l'arrivée d'agents reçus récemment à des concours ou encore assurer dans de bonnes conditions le retour d'agents en détachement, en disponibilité, ou encore en congé de longue durée.

Plusieurs ministères se distinguent avec des taux supérieurs à 5 % : les Affaires étrangères, l'Outre-mer (administration centrale et service militaire adapté), l'Écologie ou encore les services généraux du Premier ministre. Le ministère des Affaires étrangères affichait fin 2003 des vacances et gages réservataires équivalents à 5,9 % des emplois disponibles (soit un chiffre de 546 vacances d'emplois). Ce taux de vacances relativement élevé est inférieur au taux de 7,1 % constaté fin 2001. Comme le précise le ministère dans son plan de Gpeec, ce niveau résulte de deux facteurs : d'une part, une structure des emplois marquée par l'existence de corps et catégories d'emploi à forte spécialisation et faible effectif; d'autre part, des pratiques de gestion prudentes visant par des gages réservataires importants (482 sur 717 en 2001, 108 sur 546 en 2003) à se prémunir de tous les risques à la fois (retour de détachement, de disponibilité, prévision de recrutement à long terme ...). « Les efforts entrepris depuis ont permis, notamment avec la perspective de l'entrée en vigueur de la Lolf, que la vacance résiduelle avoisine les 200 emplois, soit un taux inférieur à 1 % de l'effectif du plafond d'emplois qui sera de l'ordre de 23 000 ETP ». Concernant le ministère de l'Écologie, c'est sa situation particulière, évoquée plus haut, qui permet d'expliquer son taux de vacances de 6,6 %, le ministère étant totalement dépendant de ses ministères partenaires pour l'affectation de ses personnels en fonction. Pour le service militaire adapté du SMA cela tient à la montée progressive en puissance du volontariat (encadré).

#### Le taux de vacances au SMA de l'Outre-mer

La colonne 11 du tableau laisse apparaître une vacance de 398 postes. Il s'agit pour 371 emplois, de volontaires-stagiaires du SMA dont l'effectif était de 2629 au 31 décembre 2003 pour 3000 postes ouverts et de 27 emplois de moniteurs (engagés) et cadres non pourvus à l'époque. Cette vacance ne peut cependant être considérée au sens strict comme concernant des emplois de militaires vacants. En effet, les volontaires-stagiaires servent en tant que stagiaires du SMA pour recevoir une formation professionnelle qui facilite leur insertion.

Cet effectif de 3000 est l'objectif de formation fixé au SMA par la ministre de l'Outre-mer. Après la suppression du service national, l'arrivée des volontaires-stagiaires a été très progressive. Les droits sont passés de 2000 volontaires-stagiaires en 2001 à 2500 en 2002. Devant le succès du volontariat (2409 volontaires présents fin 2002) et les besoins des collectivités d'Outre-mer, l'objectif a été porté, pour 2003, à 3000 volontaires-stagiaires.

Des problèmes d'adaptation des infrastructures, liés à un taux d'encadrement qui n'a pas suivi l'augmentation du nombre des stagiaires, expliquent une montée en puissance très progressive au cours de l'année 2003. Le nombre des volontaires-stagiaires présents était de 2629 au 31 décembre 2003. Toutefois, l'effort s'est poursuivi en 2004 avec 2847 volontaires-stagiaires au 31 décembre 2004 et l'objectif des 3000 volontaires-stagiaires devrait être atteint avant la fin 2005.

Extrait du plan Gpeec de l'Outre-mer

Par ailleurs, l'exemple du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, bien qu'ayant un taux de vacances inférieur à 5 % (2,2 %), est révélateur d'un autre phénomène : dans un contexte de réduction des emplois, la vacance peut alors être un gage de bonne gestion.

## Le taux de vacances d'emplois : l'exemple du Minéfi

Le Minéfi affichait fin 2003 des vacances et gages réservataires équivalents à 2,2 % des emplois disponibles (soit 4 014 vacances d'emplois et gages réservataires).

« Outre les vacances frictionnelles, les vacances d'emplois résultent de l'anticipation par les gestionnaires des suppressions d'emplois prévues au PLF 2004 (- 2 055 emplois) mais aussi de départs à la retraite, fin 2003, nettement plus élevés que prévus. »

Extrait du dossier Gpeec 2004 du Minéfi

Ces données restent encore fragiles sur deux points : les personnes rémunérées sur crédits et les personnels rémunérés et en fonction dans les établissements publics sur tutelle. Les données ne sont par ailleurs pas totalement cohérentes entre les ministères concernant leurs prêts croisés. Ces faiblesses dans le système d'information sont notées et identifiées depuis plusieurs années. C'est la raison pour laquelle la DGAFP a entrepris un travail pour favoriser la mise en place de systèmes d'information sur les ressources humaines performants (chapitre 8).

# Annexe 7 Pour des infocentres départementaux

Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANCDG)

# 1. Dans le cadre de leurs missions, les CDG doivent mobiliser des données sociales

Actuellement, les centres de gestion exercent trois types de missions pour lesquelles ils mobilisent des données sociales concernant les collectivités qui leur sont affiliées :

Des missions de gestion qui nécessitent des données individuelles. Établissements publics administratifs, les CDG sont chargés de la gestion des carrières des agents titulaires exerçant dans des collectivités affiliées (gestion des avancements et de la promotion interne, organisation des CAP...). Les données concernant la carrière de chaque agent sont regroupées dans des bases GRH qui sont régulièrement mises à jour (transmission des arrêtés individuels) et exploitées par les centres de gestion<sup>28</sup>.

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 leur a assigné une nouvelle mission obligatoire : contribuer à la mise en œuvre de la résorption de l'emploi précaire et pérenniser un dispositif de suivi. Or, actuellement, les CDG n'ont aucun moyen simple d'obtenir des données relatives aux agents non titulaires. Ils procèdent donc généralement par questionnaires, souvent avec une diffusion exhaustive et des taux de retour contrastés. Par ailleurs, on peut noter que l'accès aux données individuelles concernant les non-titulaires semble nécessaire puisque lui seul permet le suivi fin de la résorption. Ce type de données permet de rendre compte de l'évolution d'une population et de caractériser les pratiques des collectivités en matière de recours aux agents non-titulaires : recherches de compétences spécifiques, solution aux difficultés de recrutement... Plus généralement certains agents non-titulaires sont une variable d'ajustement classique des marchés locaux de l'emploi. Leur connaissance fine en matière de métiers et de compétence est donc nécessaire dans le cadre de la construction d'une veille stratégique sur les métiers émergents.

Enfin, l'introduction – aujourd'hui vraisemblable – des contrats à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique renforcera les missions exercées par les centres de gestion autour des dossiers individuels. En amont de la transformation des contrats à durée déterminée en CDI, il conviendra d'évaluer les flux et de vérifier les conditions d'ancienneté et les types de recrutement. En aval – si les modalités de la gestion des carrières restent à définir<sup>29</sup> –, il semble que les CDG, déjà parfaitement outillés concernant les titulaires, y auront leur place.

-

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Par exemple dans le cadre de la préparation et du suivi de l'activité des CAP, de la gestion de la promotion interne...

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Hébergement des dossiers individuels, localisation de la représentation du personnel...

**Des missions de mutualisation de l'emploi public**. L'articles 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 donne aux CDG de larges compétences en matière de mutualisation de l'emploi public :

« Les centres de gestion peuvent [...], à la demande de ces collectivités et établissements [...], recruter des agents en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indisponibles. Ils peuvent recruter des fonctionnaires en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition d'une ou plusieurs collectivités ou établissements en vue de les affecter à des missions permanentes, pour accomplir un service à temps complet ou non complet auprès de chacune de ces collectivités ou de chacun de ces établissements.

Lorsque [...] les besoins des communes de moins de 2 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale composés exclusivement de communes de cette catégorie permettent le recrutement d'un agent à temps non complet pour l'exécution de tâches du niveau de la catégorie C et pour une durée de service au moins égale au quart de la durée légale du travail, les centres de gestion peuvent procéder à un recrutement pour une durée supérieure et mettre l'agent, avec son accord, pour le temps restant disponible, à disposition d'un ou plusieurs employeurs privés [...] ».

Les difficultés de recrutement (actuelles et à prévoir) ont largement contribué au développement de ces missions en faisant des centres de gestion de véritables régulateurs de l'emploi public local<sup>30</sup>. Or, les études préalables et surtout, la gestion durable de ces dispositifs nécessitent une connaissance approfondie des bassins d'emplois locaux : ils supposent, en effet, de disposer d'informations précises à des mailles très fines et variables suivant les études (cantons, zones d'emploi, périmètres intercommunaux). Les agrégations seront d'autant plus faciles à réaliser que les CDG disposeront de données individuelles. Il en va d'ailleurs de même pour la plupart des analyses qui participent du suivi local de l'évolution des compétences : projections de départ à la retraite, anticipation du glissement vieillesse technicité (GVT), évaluation du *turn-over*...

**Des missions de Gpeec.** Les CDG bénéficient législativement de cette compétence puisqu'ils sont en charge des synthèses annuelles sur l'emploi public local destinées à alimenter des concertations annuelles sur les besoins prévisionnels des collectivités en matière de recrutement. La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 précise ainsi :

« Les centres de gestion réalisent une synthèse des informations mentionnées à l'alinéa précédent [i.e. créations et vacances d'emplois, avancement...] ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements relevant de leur ressort et aux besoins[...], dans le but d'organiser une concertation annuelle auprès de ces collectivités et établissements et de contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement ainsi que des moyens nécessaires à leur mise en oeuvre.

À ce titre, ils examinent plus particulièrement les demandes et propositions de recrutement et d'affectation susceptibles d'être effectuées sur la base du deuxième alinéa de l'article 25 [relatif à la mise à disposition] ».

Actuellement, ces synthèses ne peuvent comporter que des données issues des bases GRH des CDG (dont l'exploitation peut être facilement automatisée<sup>31</sup>) et les synthèses se cantonnent aux personnels titulaires des collectivités affiliées. Le risque est grand que chaque CDG

-

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Notamment par le biais de la mise à disposition, du remplacement élargi, et du développement du temps partagé.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> La plupart des CDG sont aujourd'hui équipés de requêteurs ou de dispositifs équivalents. Par ailleurs, toutes les bases GRH font appel à des langages informatiques communs (SQL, Oracle...) et les prestataires demeurent peu nombreux.

recoure à ses propres questionnaires ce qui, d'une part, interfère avec les dispositifs statistiques et, d'autre part, gène l'élaboration des concertations annuelles et des conférences régionales de l'emploi (définitions différentes de l'emploi public, nomenclatures propres à chaque centre...).

Il faut également souligner que l'obtention de données concernant les collectivités non affiliées est encore plus difficile, alors même que celles-ci sont nécessairement à inclure dans les synthèses annuelles puisque ce sont des acteurs essentiels des bassins d'emplois locaux, tant par le volume de personnels qu'ils emploient (communes non affiliées) que par les politiques de GRH (régime indemnitaire, gestion des 35 heures...) qu'elles mettent en œuvre et qui "donnent le ton" sur un territoire donné (conseils régionaux).

Enfin, des difficultés sont logiquement perceptibles concernant les conférences régionales de l'emploi, puisque les données recueillies et synthétisées par les centres départementaux ne sont pas toujours comparables entre elles, ce qui nuit à l'émergence d'une véritable réflexion régionale qui devrait impliquer l'ensemble des acteurs du dispositif (CDG, CNFPT, collectivités non affiliées). Il serait donc souhaitable de s'appuyer sur des structures de données et des nomenclatures communes à tous les partenaires tout en portant un soin tout particulier à l'articulation entre les niveaux départementaux et les structures régionales (ou interdépartementales).

À ces trois missions pourrait s'en ajouter une autre, en lien avec les données sociales. Gestionnaires de proximité, les CDG sont engagés dans un véritable dialogue "de gestion" avec les services ressources humaines<sup>32</sup> des collectivités affiliées. Cette position pourrait être valorisée en chargeant les CDG d'assurer, au-delà de la seule gestion du bilan social<sup>33</sup>, une **fiabilisation des informations** concernant les collectivités affiliées. Ils pourraient ainsi contribuer à l'amélioration continue de la qualité du dispositif statistique en facilitant la remontée des informations. En outre, ils pourraient participer à la fiabilisation progressive des informations relatives à la situation statutaire et professionnelle dans la DADS-U<sup>34</sup>, et contribuer à l'appropriation de la statistique territoriale par les collectivités locales en mettant en place des réunions d'information. L'animation du dispositif et son amélioration peuvent être envisagées sous plusieurs angles complémentaires, concernant les collectivités affiliées :

- dispositifs d'aide à la saisie des informations du bilan social de manière à améliorer le volume et la qualité des retours (organisations de réunions d'information et de mise en perspective du bilan, réalisation de campagnes de relances, rédaction d'aide en ligne<sup>35</sup>);
- harmonisation des calendriers et clarification des périmètres de compétence : la perception par les collectivités des différents acteurs du système (DGCL, préfectures, CDG, directions régionales de l'Insee...) est très variable et ce manque d'intelligibilité rend toute communication auprès des collectivités hasardeuse. Or, cet élément est décisif si on veut maintenir des taux de couverture acceptables et des données fiables;

<sup>33</sup> Les CDG élaborent le bilan des collectivités affiliées ne disposant pas de leur propre CTP et sont destinataires des bilans des collectivités disposant de leur CTP. Ils transmettent l'ensemble de ces documents à la DGCL.

105

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Cela est bien entendu vrai pour les services « gestion des carrières », mais on peut noter que d'autres services (missions facultatives créées par l'article 25) peuvent mettre en œuvre ce type de dialogue (conseil en organisation, en recrutement…).

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Par exemple : généralisation de l'utilisation de la NET, normalisation de l'utilisation de la nomenclature métier dans le libellé de l'emploi (*Cf.* annexe pour le lien avec la DADS-U).

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Les initiatives sont déjà nombreuses. Certaines sont propres à un CDG (questionnaires imprimables simplifiés, saisie en ligne), la plupart sont aujourd'hui mutualisées : logiciel « Bilan social » (87 CDG utilisateurs) permettant la saisie agent par agent, foire aux questions nationale, refonte complète de l'aide au recueil de données...

• concernant la DADS-U, les CDG pourraient contribuer à la généralisation de l'utilisation de la NET afin d'en faciliter les exploitations statistiques ultérieures. On pourrait, par exemple, imaginer que les CDG seraient chargés de vérifier la cohérence des DADS sur la base d'un indicateur de qualité construit au niveau régional.

Dans tous les cas, il faut noter que la circulation et la publication des différentes synthèses mériteraient d'être revues de manière à éviter tout effet de brouillage : synthèses locales (CTP intercommunaux) confiées aux CDG, synthèses régionales (réalisées dans le cadre de la conférence régionale de l'emploi) et synthèse nationale sous l'égide du CSFPT (diffusion relayée par les CDG).

# 2. La création d'infocentres est de nature à les conforter dans ces missions

La création, dans chaque centre de gestion, d'un infocentre départemental<sup>36</sup> regroupant les données individuelles des agents titulaires et non titulaires exerçant dans les collectivités affiliées est de nature à faciliter grandement l'exercice de l'ensemble de ces missions. Cette nécessité est d'ailleurs parfaitement perçue par les CDG : le projet de SIRH territorial, porté par l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion (ANDCDG), est actuellement soutenu par une soixantaine de CDG, tant pour ce qui concerne son principe de fonctionnement que pour les nomenclatures utilisées. Ainsi, compte tenu des finalités attendues, il semble nécessaire de disposer de données individuelles (une ligne par agent), en plus des données propres à chaque collectivité (identification, difficultés de recrutement...). L'utilisation de données individuelles permettrait ainsi de préremplir les chapitres concernant les effectifs et la mobilité<sup>37</sup> dans les bilans sociaux en procédant à tous les types d'agrégation<sup>38</sup>. Cela garantit, en outre, la pérennité du système en cas d'évolution de la structure du bilan. Les infocentres départementaux pourraient ainsi contribuer à raccourcir le délai de la collecte en substituant de lourdes campagnes de diffusion de questionnaires/remontée des informations à la seule saisie des données ne figurant pas dans l'infocentre : les bilans seraient ainsi préremplis par le centre de gestion puis envoyés aux collectivités pour être vérifiés, modifiés (mobilité) et complétés (données relatives à l'absentéisme, aux rémunérations...) puis validés. Après transfert au CDG, ils pourraient ainsi être rapidement transmis à la DGCL. Par ailleurs, disposer de données individuelles permet d'assurer un meilleur suivi du dispositif de résorption de l'emploi précaire (données individuelles) tout en simplifiant grandement la gestion de la pluriactivité (agents dits "intercommunaux" 39).

L'alimentation de ces infocentres doit être envisagée à partir de plusieurs sources. Dans tous les cas, il conviendra de systématiquement éviter la ressaisie des informations qui figurent déjà dans la DADS-U ou les bases GRH des CDG :

- données Insee (identification des collectivités) ;
- bases GRH des CDG (données relatives à la carrière des titulaires);
- données transmises par les collectivités affiliées elles-mêmes et comprenant une image simplifiée de la DADS-U40 pour les titulaires et les non-titulaires (axée sur l'identification des agents et de leur position statutaire au 31 décembre de chaque

-

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Ce projet a, par ailleurs, été approuvé par l'Adaé (Cf. fiche 86 du Plan d'action de l'administration électronique.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Notamment : indicateurs 11 à 18 et 51-52.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Ce préremplissage est d'ailleurs compatible avec la saisie agent par agent testée en 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Notamment les agents recrutés au titre de l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 84 (communes et groupements de moins de 1 000 habitants).

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Cf. l'annexe relative à la structure de l'infocentre.

année). Pour les autres informations (difficultés et prévisions de recrutement, informations relatives à la formation, au niveau de diplôme...), on peut envisager, selon l'équipement informatique des collectivités, soit des extractions depuis le SIRH des collectivités qui en disposent ou de la saisie en ligne régulière41;

• indicateur qualité construit *via* les conférences régionales (données agrégées) : pour vérification de la bonne affectation des agents et, éventuellement, élimination des données concernant des agents mal identifiés).

# 3. Synthèses départementales de l'emploi et conférences régionales

Si les données présentes dans l'infocentre sont de nature à faciliter les missions de gestion locale (suivi de la résorption, mutualisation...), elles ne suffisent pas pour mettre en œuvre la concertation annuelle sur les besoins prévisionnels : comme indiqué ci-dessus, les données des collectivités non affiliées sont indispensables dans ce document, sous forme agrégée. Deux solutions sont envisageables pour les récupérer ; transfert direct par les collectivités non affiliées au centre de gestion de son département ou transfert dans le cadre de la conférence régionale de l'emploi. Dans tous les cas, il sera nécessaire de s'assurer de l'articulation des différents acteurs afin de veiller à la bonne circulation des informations, seule garantie de la cohérence et de la pérennité du système.

Infocentre départemental. Il contient des données individuelles concernant les collectivités affiliées et des données synthétiques concernant les collectivités non affiliées. Quel que soit le scénario retenu, il s'agit d'assurer la cohérence entre les données transmises et les données déjà présentes dans l'infocentre. Pour cela, il est notamment nécessaire de se concentrer sur des données volontairement simples et définir des modalités et des calendriers de transmission précis. Des extractions seront réalisées de manière à transmettre des données départementalisées destinées à la structure en charge de la préparation de la conférence régionale de l'emploi.

Conférence régionale de l'emploi. Les données nécessaires à l'élaboration des tableaux statistiques destinés à la réalisation des conférences régionales sont plus riches que celles qui figurent dans l'infocentre, puisqu'il s'agit notamment de positionner l'emploi territorial par rapport aux autres composantes de l'emploi régional. Aussi l'obtention de ces données nécessite-t-elle la participation d'autres partenaires (le plus souvent organisés au niveau régional):

- CDG organisant régionalement les concours de recrutement données concernant la population des lauréats et l'évolution des listes d'aptitude ;
- autres CDG, représentant les collectivités affiliées synthèses des données des infocentres départementaux ;
- délégations régionales du CNFPT (évaluation des besoins en matière de formation et bilan des formations organisées dans l'année). Les délégations du CNFPT apporteraient également leur expertise en matière de connaissance des métiers territoriaux;

-

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Les dispositifs de saisie en ligne (serveur déporté) permettent, en outre, une mutualisation optimale des coûts de déploiement et de maintenance (évolution des nomenclatures...). La diffusion annuelle de questionnaires informatisés (sur le modèle des questionnaires destinés à la réalisation des bilans sociaux) est également à prévoir, au moins dans un premier temps, de même que la diffusion de questionnaires imprimés.

- CSFPT (ou DGCL) présentation des synthèses régionales des bilans sociaux (sur le modèle des réunions déjà organisées) ou, à défaut, présentation des synthèses nationales et mise en perspective du bilan;
- directions régionales de l'Insee 42 qui pourraient transmettre à la fois des informations sur l'emploi public territorial (issues de l'enquête « Colter » et de la DADS-U) mais également des données de cadrage économiques et sociales dynamisme démographique régional, urbanisation, positionnement de l'emploi public (territorial ou non) dans l'emploi régional total. Les directions régionales pourraient, en outre, assurer la pertinence technique et statistique du dispositif;
- collectivités non affiliées (conseils régionaux, généraux et grandes villes). Pour alimenter la concertation, celles-ci pourraient fournir des données agrégées ou non. Dans ce dernier cas, l'adhésion des collectivités non affiliées pourrait être justifiée par le fait de pouvoir disposer de progiciels adaptés et mutualisés (édition de bilans sociaux, de diagnostics territoriaux, de tableaux de bord destinés au suivi des politiques de Gpeec...). Outre l'économie d'échelles attachée à une telle proposition, les collectivités départementales et régionales pourraient ainsi disposer d'outils qui leur font souvent défaut aujourd'hui.

Les modalités pratiques de ces partenariats demanderont à être précisées. Dans chacune des régions (et après concertation) une de ces institutions pourrait être plus particulièrement chargée de l'organisation de la concertation annuelle. Les conférences régionales devraient être structurées de manière à élaborer des tableaux de bord statistiques régionaux <sup>43</sup> (comportant les données des collectivités non affiliées) de nature à nourrir le débat portant sur les orientations en matière de recrutement, la gestion de l'emploi public local (notamment pour ce qui concerne les concours) et l'offre de formation. Il est toutefois impératif que soient extraites de ces tableaux de bord des données départementalisées destinées à enrichir et fiabiliser les infocentres départementaux. Cet aspect doit être particulièrement souligné car il contribue à une bonne implication des centres départementaux dans le dispositif. Les données départementalisées permettront notamment d'établir la synthèse départementale de l'emploi et d'organiser la concertation annuelle. Elles permettront également la fiabilisation, dans chaque département, de la DADS-U. L'enquête Colter – dont les CDG seront destinataires à partir de 2005 – pourrait également être intégrée à ce niveau avant d'être diffusée vers les centres départementaux, ce qui contribuerait à la simplification de sa transmission.

**Synthèses nationales.** Outre celles qui concernent le bilan social (sous l'égide du CSFPT), on pourrait obtenir, par tabulation des données issues des conférences régionales, des éléments d'appréciation quant à l'emploi public local. Il conviendra également de réfléchir à l'articulation de ce dispositif avec l'infocentre en cours de construction sous l'égide de la DGAFP <sup>44</sup> et qui portera sur les trois fonctions publiques.

Cette structuration semble de nature à assurer la cohérence du système tout en renforçant les prérogatives et les missions de chaque acteur : gestion locale (pour les CDG départementaux qui profiteraient ainsi d'une information de bien meilleure qualité)/prospective et réflexion sur l'emploi régional (au niveau de la conférence de l'emploi qui bénéficierait ainsi d'une assise plus stable).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Des indicateurs locaux pourraient probablement être élaborés avec les gestionnaires.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Des nomenclatures d'agrégation sont à prévoir pour l'édition de ces rapports. *Cf.* annexe 3 (remarques).

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Annexe 1: structuration du système d'information

	Acteurs	But	Type de données
Départemental	- CDG départementaux - Collectivités affiliées	<ul> <li>Faciliter les opérations de gestion</li> <li>Préremplir le bilan social</li> <li>Assurer un suivi de la résorption de l'emploi précaire</li> <li>Renforcer le rôle des CDG dans l'organisation de la concertation sur les besoins prévisionnels</li> <li>Fiabiliser progressivement la DADS-U</li> </ul>	- Données individuelles (agent par agent) pour les collectivités affiliées:  - Titulaires: bases GRH + extractions (ou saisies / questionnaires) + image simplifiée de la DADS-U transmise par les collectivités (pour alimentation)  - Non titulaires: image simplifiée de la DADS-U + extractions (ou saisies / questionnaires) DADS-U transmise par les collectivités (pour alimentation)  - Indicateur de qualité (données agrégées, transmission par le niveau régional) pour chacune des collectivités  - Données agrégées pour les collectivités non affiliées du département. (obtenues directement ou via les conférences régionales)  - Données départementalisées de cadrage (transmises via le niveau régional ou le niveau national)
Régional / interdépartemental	- CDG organisateur de concours  - Délégations régionales CNFPT  - DGCL  - Directions régionales Insee  - Collectivités non affiliées	Contribuer à l'émergence d'une réflexion régionale sur la gestion des ressources humaines par le biais des conférences régionales	- Données tabulées :
National	- DGAFP - CSFPT (ou DGCL)	- Editer des synthèses nationales concernant les trois fonctions publiques - Simuler les nouveaux dispositifs réglementaires	- Données Insee (exploitation nationale des DADS-U sur l'ensemble des champs) - Données issues de l'infocentre DGAFP (trois fonctions publiques) - Données tabulées complémentaires, en provenance des conférences régionales (recrutement, formation)

#### Annexe 2 : structure de l'infocentre a) Données concernant la collectivité

Ce tableau présente le détail des informations figurant dans les infocentres en comparaison avec celles qui sont à fournir dans le cadre d'autres enquêtes (« Colter », enquête portant sur les métiers) ou documents administratifs (DADS-U, bilans sociaux). Les nomenclatures ont été harmonisées ou rendues compatibles. Les données concernant les recrutements (prévisions / difficultés) sont propres à l'infocentre : elles contribuent notamment à une meilleure connaissance des bassins d'emploi locaux (dans le cadre des dispositifs de mutualisation) et la prévision concernant les postes à ouvrir aux concours.

				Format de donné	es ou nomenclature	s (N) de référence (1)	
			Infocentre CDG	DADS-U	« Colter »	Bilans sociaux 2003	Enquête métiers
	Identifiant de la collectivité		Siret	Siret	Siren / APE	Siret	Siret
	Commune		Texte	-	Texte	Texte	-
	Raison sociale		Texte	Texte	-	Texte	-
	Canton		00 (code canton)	-	-	-	-
	Type de collectivité		N1	-	-	N1	-
	Strate (établissements) / Population (con	nmune)	000 000	-	-	000 000	-
	Affiliation CDG		O/N	-	-	O/N	-
	Rattachement CTP		O/N	-	-	O/N	-
	Effectif total au 31 décembre		00 000	00 000	00 000	-	-
	Horaire de travail hebdomadaire en vigue	eur (2)	00	-	-	-	-
ité	Total des rémunérations annuelles (SS)		000 000 000	000 000 000	-	000 000 000	-
tiv.	Total des rémunérations annuelles (Impô	ots)	-	000 000 000	-	-	-
llec	Contact		Texte	Texte	Texte	Texte	Texte
ေ		Type	N2				
Données collectivité		Intensité	N2 bis				
E		Nombre	00				
ă	Difficultés de recrutement	Métier	N1 CNFPT				_
	(1 à n)	Secteur d'activité (service)	N2 CNFPT				
		Niveau de responsabilité	N3				
		Cadre d'emplois	NET (extraits)				
		Remarque	Texte				
		Nombre	00				
		Métier	N1 CNFPT				
	Prévisions de recrutement à 3 ans	Secteur d'activité (service)	N2 CNFPT				_
	(1 à n)	Niveau de responsabilité	N3				-
	()	Cadre d'emplois	NET (extraits)				
		Remarque	Texte				

<sup>(1)</sup> Les nomenclatures sont présentées en annexe 3 quand sont propres à l'infocentre départemental ou communes à ce dispositif et au bilan social. Les autres nomenclatures (NET, éducation nationale, CNFPT) sont disponibles auprès de ces partenaires respectifs.

<sup>(2)</sup> Éventuellement : horaire de travail principal (cycle de travail concernant la majorité des personnels).

# b) Données concernant les agents (synthèse)

Ce tableau présente, de manière synthétique, les principales caractéristiques des informations concernant les agents dans les infocentres, en regard des données « agent » des autres dispositifs. Les infocentres départementaux sont mis à jour chaque 31 décembre pour pouvoir assurer une mise en cohérence avec la DADS-U (alimentation – concernant les agents non titulaires – et vérification de la cohérence pour les titulaires) et permettre le préremplissage des bilans sociaux ou de l'enquête « Colter ».

	Infocentre CDG	DADS-U	« Colter »	Bilans sociaux 2003	Enquête métier
Structure	Agent par agent	Agent par agent	Données consolidées	Données consolidées	Agent par agent
Champ	Effectifs rémunérés au cours de l'année + effectifs présents au 31 décembre de chaque année	Effectifs rémunérés (y compris les élus)		Agents rémunérés présents au 31 décembre + agents non permanents présents au cours de l'année	Agents présents au 31 décembre 2004
Date de référence	31 décembre de chaque année (mises à jour / extractions)	31 décembre de chaque année	31 décembre de chaque année	31 décembre / années impaires	31 décembre 2004

# c) Identification des agents

L'infocentre départemental est anonyme pour ce qui concerne les agents non titulaires (ces derniers n'étant pas gérés par les centres de gestion). Néanmoins, pour tous les agents, des identifiants uniques sont à prévoir pour éviter les doubles-comptes (notamment pour ce qui concerne les agents à employeurs multiples).

	Infocentre CDG	DADS-U	« Colter »	Bilans sociaux	Enquête métier
Identifiant agent	À définir (1)	N° SS	-	-	Date de naissance
Sexe	M/F	M/F	M/F	M/F	M/F
Date de naissance	JJ/MM/AAAA	JJ/MM/AAAA	-	Agrégation par âges (5 ans)	JJ/MM/AAAA

(1) Identifiant unique pour les titulaires

#### d) Situation des agents

Les données concernant la situation de l'agent sont dédoublées : aux données de l'année (n) répondent leurs symétriques de l'année (n-1). Ceci permet de compléter l'approche des stocks par une évaluation des flux d'entrée et de sortie à l'échelle de chaque collectivité. Ces flux peuvent ainsi être évalués (comparaison entre les effectifs instantanés) aussi bien que qualifiés, en comparant les positions (activité, détachement...) et les situations administratives. Cela permet en outre de préremplir les indicateurs 14 (positions particulières), 15 (mouvement du personnel, ventilation par type d'arrivée ou départ : mutation, disponibilité...) et 16 (ventilation des recrutements par cadre d'emplois et type).

Les nomenclatures utilisées sont les nomenclatures réglementaires (NET). Quand elles sont propres à l'infocentre (N4 et N5), elles ont été mises en cohérence avec celles qui seront utilisées dans la DADS-U afin de faciliter l'alimentation de l'infocentre par ce biais. Les données proviendront essentiellement des structures S41.G01.00.011 (catégorie socioprofessionnelle / statutaire), S41.G01.00.012 (situation administrative / type de contrat) et S41.G01.00.013 (caractéristique de l'activité / temps de travail).

	,	( 1	Infocentre CDG	DADS-U	« Colter »	Bilans sociaux	Enquête métier
	Situation / type of	le contrat	N4	Nomenclatures spécifiques	N spécifique(2)	N spécifique (3)	N spécifique(4)
	Position		N5	(1)	-	N5	1 specifique (4)
(I)	Filière						
ée	Cadre d'emplois		NET	NET	NET	NET	NET
année	Grade						
	Echelon		00	Indice de rémunération	-	-	-
tio	Type de temps de		N6	S41.G01.00.013	-	TC / TNC	TC / TNC
Situation	Durée effective d	le travail	00,0	00,0 (5)	-	00,0	000 %
Sit	Agent exerçant		O/N				
	dans n	Nombre de collectivités	00	-	-	-	-
	collectivités	Durée totale de travail	00,0				
	Employeur (n-1)		Cf. données collectivité (6)				
	Situation / type of	le contrat	N4				
(n-1)	Position		N5				
	Filière		NET				
année	Cadre d'emplois		NE1				
	Echelon		00	-			
on	Type de temps de		N6				
Situation	Durée effective d	le travail	00,0				
šitu	Agent exerçant		O/N				
•	dans n	Nombre de collectivités	00				
	collectivités	Durée totale de travail	0				

- (1) Issues des structures S41.G01.00.012 et S41.G01.00.011.
- (2) Distinctions simples: fonctionnaires (I.1) / non titulaires et vacataires sur emplois permanent ou non (I.2) / assistantes maternelles (I.3) / emplois aidés et apprentis (I.4).
- (3) Titulaires et stagiaires (11) / non titulaires sur emploi permanent (12) / non titulaires sur emplois non permanents (13, autres personnels : collaborateurs de cabinet, emplois aidés, rémunération accessoire, saisonniers et occasionnels...)
- (4) Croisement entre type de « statut » (titulaires / non titulaires / emplois aidés) et situation juridique (type de contrat pour les non titulaires, position administrative pour les titulaires).
- (5) Cf. annexe 2a. Il s'agit des champs : identifiant, commune, raison sociale, canton, type, strate, affiliation, rattachement, effectifs.
- (6) Cf. annexe 2a. Il s'agit des champs : identifiant, commune, raison sociale, canton, type, strate, affiliation, rattachement, effectifs.

#### e) Historique de carrière / approche « métier » / formation et diplômes

Les données relatives à l'historique (de carrière) permettent une approche des évolutions professionnelles sur le long terme. Elles peuvent contribuer à une meilleure connaissance des perspectives de carrière des agents en repartant des modalités initiales de recrutement (contrat de non-titulaire, intégration directe, transfert de personnels...). Les transferts de personnels (TOS, notamment) sont pris en compte (Cf. nomenclatures).

L'activité professionnelle est classiquement appréhendée selon trois axes : niveau de responsabilité (indépendant de la catégorie hiérarchique), secteur d'activité (service d'affectation) et métier. Les nomenclatures (N1 CNFPT et N2 CNFPT) – élaborées par le CNFPT – sont communes à l'infocentre et aux enquêtes métier du CNFPT, ce qui permettra leur préremplissage. De manière à mieux répondre à la problématique prévisionnelle, les données sont également dédoublées – années (n) et (n-1) – ce qui permet de prendre en compte les évolutions professionnelles (reclassement, prise de responsabilité...).

Enfin l'infocentre comprend des données relatives à la formation "initiale" (scolaire ou universitaire) de l'agent et aux formations professionnelles qui lui ont été accordées sur l'année écoulée. La ventilation par type et organisme dispensateur permet de préremplir le bilan social (indicateurs 51 et 52), l'approche thématique (N12, en cours d'élaboration, a été conçue en regard du catalogue du CNFPT) permettant une meilleure appréciation des compétences acquises.

			Infocentre CDG	DADS-U	« Colter »	Bilans sociaux	Enquête métier
	Date d'entrée dans la FPT		JJ/MM/AAAA			-	
	Modalité d'entrée dans la FP	T	N7			N4 bis	
ne	Grade d'entrée dans la FPT		NET (extrait)			-	
Historique	Date d'entrée dans le cadre d	d'emplois	JJ/MM/AAAA			-	
sto	Modalité d'entrée dans le cac	lre d'emplois	N8	_	-	-	] -
H	Date d'entrée dans la collecti	vité	MM/AAAA			JJ/MM/AAAA	
	Modalité d'entrée dans la col	lectivité	N9			-	
	Modalités de sorties de la col	lectivité	N9 bis				
	Niveau de responsabilité		N3				-
	Métier		N1 CNFPT				-
Métier	Secteur d'activité (service)		N2 CNFPT	_	_	_	N1 CNFPT
Μę	Niveau de responsabilité ann	ée (n-1)	N3				N2 CNFPT
	Métier année (n-1)		N1 CNFPT				-
	Secteur d'activité année (n-1)		N2 CNFPT				-
	Niveau du dernier diplôme o	btenu	N éducation nationale			-	0
on	Domaine du dernier diplôme	obtenu	14 eddeation nationale			-	-
formation	Dernière formation prof.		O/N			00 (sur l'année)	
H		Date	MM/AA			-	
et fc		Nombre de jours	00	_	_	00	
		Туре	N10			N6	_
Diplôme		Organisme dispensateur	N11			N7	
lqi		Thème	N12			N8	
Q	Formation prof. (n-1)		Idem			Idem	
	Formation prof. (n-2)		Idem			Idem	

## Annexe 3: nomenclatures utilisées dans l'infocentre

N1:	collectivités				
Conseil régional					
Conseil général					
CDG	Cette nomenclature est dérivée de celle utilisée par le				
CNFPT	bilan social (indicateurs généraux).				
SDIS					
Communauté urbaine	Des agrégations par strates (en retenant les seuils				
Communauté d'agglomération	statutaires : moins de 1 000, 1-2 000, 2-5 000, 5-10 000,				
Communauté de communes	10-20 000, 20-40 000, 40-80 000, 80-200 000, plus de				
Sivom	200 000 habitants) sont à prévoir lors des restitutions				
Sivu	départementales et/ou des conférences régionales.				
Commune	De même, des agrégation sont à prévoir pour certains				
Etablissements publics communaux	type de collectivité (conseils régionaux et généraux).				
OPHLM, ODHLM, Opac					
Autre					

N2 : difficultés de recrutement	
Pas assez de candidats	
Expérience et compétences insuffisantes	
Détachement ou reclassement impossibles	
Grade trop élevés	
Concurrence avec les autres collectivités	
Concurrence avec le secteur privé	Cette nomenclature, propre à l'infocentre, est accompagnée d'une documentation (sous forme
Pas d'agents à temps à temps non-complet	d'info-bulles dans les questionnaires électroniques).
Pas d'agents saisonniers	d into-bunes dans les questionnaires electroniques).
Les agents quittent régulièrement la collectivité	
Offre de formation (initiale ou continue) inadaptée	
Déroulement de carrière difficile	
Autre	

#### N2 bis : intensité de la difficulté de recrutement

Légère : difficulté très récente (moins de 3 mois) et jamais rencontrée auparavant. Conséquences très légères sur le fonctionnement de la collectivité.

Persistante : difficulté ancienne (plus de 3 mois) ou récurrente (rencontrée plus d'une fois en une année).
Conséquences sensibles sur le fonctionnement de la collectivité.
Sérieuse : difficulté ancienne (plus de 6 mois) et déjà rencontrée auparavant. Provoque des gènes quotidiennes

dans le fonctionnement d'un service ou de la collectivité.

Alarmante : difficulté ancienne (plus de 6 mois). Empêche ou gène fortement le fonctionnement d'un service ou de la collectivité.

N3 : niveaux de responsabilité
Direction générale / encadrement supérieur (DG, DGA, DGST)
Encadrement intermédiaire (agent de maîtrise, chef de service)
Exécution
Expertise, charge de mission

N4: situations / types de contrat	
Détail (article en référence)	Propositions d'agrégations (1)
Sans contrat (titulaire)	Titulaire et stagiaire.
Sans contrat (stagiaire)	Agrégation possible en une seule catégorie.
Contractuel sur emploi permanent (3§3, 3§4)	
Remplaçant (3§1)	
Emplois de direction (47)	Non-titulaine and amplei and and
Sur poste vacant (3§1)	Non titulaire sur emploi permanent Garder la distinction CDD / CDI
Contractuel antérieur Loi de 84 (136)	Garder la distinction CDD / CDI
Contractuels intégrés suite à transfert (15, Loi de 2005)	
Contractuel handicapé (138)	
Emploi aidé (CES, CEC, CEJ)	Emploi aidé
Apprenti	Apprenti
Assistante maternelle	
Assistants de groupes d'élus (L 2121-28)	Contractuels sur emplois particuliers (non permanents)
Collaborateur de cabinet	Contractuels sur empiois particulers (non permanents)
Mise à disposition CDG (25)	
Saisonniers et occasionnels (3§2)	Non titulaires sur emplois saisonniers ou occasionnels
Rémunération accessoire	Rémunération accessoire
Intermittents du spectacle	Non titulaires de droit privé
Autres non titulaires de droit privé	
Elus	Autres personnels rémunérés

N5 : position
Présence effective dans la collectivité (activité)
Décharge de service pour exercer un mandat syndical (activité)
Détaché entrants (2) (activité)
Détachés sortants
Mis à disposition (sortants) dans une autre collectivité (activité)
Position hors-cadres
Disponibilité ou assimilé (congé sans solde, sans rémunération)
Congé parental / de présence parentale
Réserve militaire active

N6: temps de travail	
Temps complet à temps plein	
Temps complet à temps partiel	Cette nomenclature a été élaborée en regard de la
Temps non complet à temps plein	structure S41.G01.00.013 de la DADS-U.
Temps non complet à temps partiel	

N7 : modalités d'entrée dans la FPT
Concours externe
Concours de 3e voie
Concours réservé (loi du 3 janvier 2001)
Recrutement direct d'un titulaire ou intégration (loi du 3 janvier 2001)
Recrutement d'un non titulaire (tous les cas (3))
Emploi spécifique (anciens « emplois communaux »)
Détachement d'une autre fonction publique (4)

N8 : modalité d'entrée dans le cadre d'emplois
Concours externe
Concours interne
Concours de 3e voie
Concours réservé (loi du 3 janvier 2001)
Intégration dans le cadre d'emploi (5)
Recrutement direct d'un titulaire
Recrutement d'un non titulaire (tous les cas (6))
Détachement d'une autre fonction publique
Détachement d'une autre collectivité
Détachement pour stage (hors promotion interne)
Promotion interne (avec ou sans stage)

- (1) Ces propositions pourraient contribuer à une meilleure mise en adéquation avec la DADS-U (structure \$41.G01.00.012).
  (2) Tous les cas (y compris sur emploi fonctionnel, personnels transférés, détachement pour stage...).
  (3) Sur emploi permanent ou non. Y compris les emplois aidés, les apprentis et les travailleurs handicapés. Cf.N4.
  (4) Tous les cas (y compris les personnels Tos).
  (5) A la constitution du cadre d'emplois (exemple : administrateurs, secrétaires de mairie...). Cette modalité concerne également les agents des établissements publics de l'Etat (France-Télécom...) qui bénéficient de mesure spécifiques.
  (6) Sur emploi permanent ou non. Y compris les emplois aidés, les apprentis et les travailleurs handicapés. Cf.N4.

N9: modalité d'entrée dans la collectivité
Concours externe
Concours interne
Concours de 3e voie
Concours réservé (loi du 3 janvier 2001)
Recrutement direct d'un titulaire ou intégration (loi du 3 janvier 2001)
Recrutement d'un non titulaire (tous les cas¹)
Emploi spécifique (anciens « emplois communaux »)
Mutation d'une autre collectivité
Détachement d'une autre collectivité
Détachement d'une autre Fonction publique
Détachement pour stage (hors promotion interne)
Promotion interne (avec ou sans stage)
Intégration dans le cadre d'emploi <sup>2</sup>

N9 bis : modalité de sortie de	la collectivité (en cours d'élaboration)
Mise à disposition (complète)	
Détachement	
Mise en disponibilité et assimilé	
Décharge de service	
Départ en congé formation	Nomenclature en cours d'élaboration. Permettra le
Mutation	préremplissage de l'indicateur 15.1 du bilan social 2003
Fin de détachement dans votre collectivité	(modifications à prévoir en 2005).
Décharge d'emploi et de fonctions	
Démission	Agrégations à prévoir pour les exploitations
Fin de contrat	ultérieures : départs définitifs (démission, fin de
Départ en CFA	contrat), mobilité provisoire (disponibilité).
Départ à la retraite	
Licenciement	
Décès	
Autres cas (révocation, abandon de poste)	

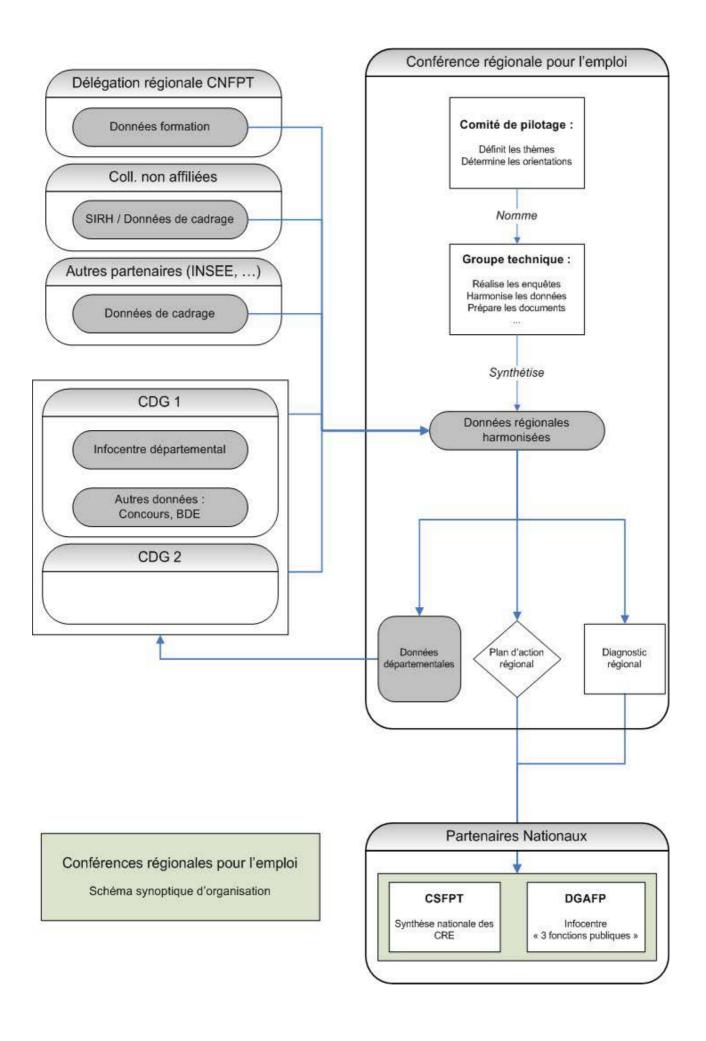
N10: type de formation professionnelle	
Formation initiale (FIA, FAE, FAT)	Cette ventilation permet le préremplissage du bilan
Formation continue ou diplômante	social (indicateurs 51 et 52).
Préparation aux concours de la fonction publique	social (ilidicateurs 31 et 32).

N11 : organisme dispensateur de la formation professionnelle	
CNFPT (au titre de la seule cotisation)	
CNFPT en collaboration avec la collectivité	Cf. N10.
Collectivité	CJ. 1810.
Autre (organisme privé, CDG)	

N12: thème de la formation continue (en cours d'élaboration)
Remise à niveau (orthographe, expression)
Techniques de base (bureautique, recensement, élections)
Technique administrative, secrétariat, organisation
Management, GRH
Gestion du personnel (statut, gestion des carrières, paye, formation)
Affaires juridiques
Marchés publics
Analyse financière et budgétaire
Techniques de communication (tout support : écrit, oral, PAO, site internet)
SI (SIG, serveur, réseaux, internet)
Bureautique avancée et bases de données (Access, SQL, gestion de contenus)
Santé, social, médico-social
Enfance, éducation, jeunesse
Restauration collective (HACCP)
Culture, archives, documentation, patrimoine
Génie technique
Développement local, habitat (DSU)
Sport, animation, médiation sociale
Culture générale et développement personnel
Autre

116

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sur emploi permanent ou non. Y compris les emplois aidés, les apprentis et les travailleurs handicapés. Cf.N4. <sup>2</sup> A la constitution du cadre d'emplois (exemple : administrateurs, secrétaires de mairie...).



# Annexe 8 Séries longues

# DGAFP - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

# 1. Effectifs des trois fonctions publiques

La fonction publique employait 5,0 millions de personnes au 31 décembre 2003, sans compter les emplois aidés et les militaires volontaires, ce qui représentait un cinquième des emplois sur le territoire national. Entre 1982 et 2003 l'emploi public a augmenté de 24 %. Dans le même temps, l'emploi total augmentait de 13 %. La croissance de l'emploi public repose sur celle de la fonction publique territoriale (FPT). La FPT enregistre la plus forte progression des effectifs (+ 42 %), suivie de la fonction publique hospitalière (FPH) (+ 28 %) et enfin de la fonction publique d'État (FPE) (+ 14 %).

Alors que la FPT représente 30 % de l'emploi public en 2003, elle a absorbé à elle seule 47 % des emplois publics créés entre 1982 et 2003. La forte croissance de la FPT est une tendance longue amorcée dès les années 1960. Les communes, avec 63 % du total des agents au 31 décembre 2003 (956 000 personnes), restent les premiers employeurs mais leur part dans l'emploi territorial total a baissé depuis 1983. La part occupée par les départements a elle aussi baissé. Ce mouvement s'est effectué au profit des établissements publics communaux, intercommunaux et départementaux mais aussi des régions. Érigées en collectivités territoriales en 1986 seulement, les régions représentent une faible part de l'emploi total (0,9 % en 2003) mais elles connaissent une montée en puissance de leurs effectifs, multipliés par huit depuis 1983.

La fonction publique hospitalière a connu un développement de ses effectifs conforme à sa part dans l'emploi public. Elle en constitue 19 % en 2003 et elle a absorbé 21 % du total des emplois créés dans les trois fonctions publiques depuis 1982.

La fonction publique de l'État, enfin, a été la moins créatrice d'emplois entre 1982 et 2003. Elle n'a prélevé que 32 % des nouveaux emplois de la période, alors que ce versant de la fonction publique en représente 51 % en 2003. Les établissements publics nationaux ont particulièrement bénéficié des emplois créés. En effet, entre 1982 et 2003, le transfert de missions de l'État à ses établissements publics administratifs a conduit à accroître leurs effectifs de 36 % alors qu'ils ne représentent que 9 % des effectifs de la fonction publique de l'État en 2003.

# Pour plus d'informations :

« L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », Philippe Raynaud, Économie et Statistique, n° 369-370, 2003, Insee.

Tableau 1 : Effectifs de la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière entre le 31 décembre 1982 et le 31 décembre 2003

	Fonction	on publique	e d'État	Fonction	publique t	erritoriale	Fonction			0.4
	Ministères	EPA nationaux à recrute- ment de droit public	Fonction publique de l'État (FPE)	Collecti- vités territo- riales	EPA locaux	Fonction publique territoriale (FPT)	publique hospi- talière (FPH) hors NTCR (1)	FPE+FPT +FPH (1)	Emploi total (en milliers) (2)	% emploi public dans l'emploi total
1982	2 116 273	117 565	2 233 838	887 075	186 458	1 073 533	717 739	4 025 110	21 710	19
1984	2 146 456	131 506	2 277 962	913 823	189 825	1 103 648	747 500	4 129 110	21 339	19
1986	2 148 786	138 672	2 287 458	926 826	194 557	1 121 383	756 201	4 165 042	21 499	19
1988	2 157 952	139 627	2 297 579	926 590	193 066	1 119 656	768 266	4 185 500	21 908	19
1990	2 166 915	140 901	2 307 816	963 224	203 140	1 166 364	783 473	4 257 653	22 371	19
1992	2 182 464	146 768	2 329 232	982 263	219 455	1 201 718	799 448	4 330 398	22 088	20
1994	2 202 503	163 818	2 366 321	1 003 556	228 193	1 231 749	812 177	4 410 246	22 091	20
1996	2 230 172	171 619	2 401 791	1 023 049	239 312	1 262 361	825 710	4 489 862	22 301	20
1998	2 254 822	185 119	2 439 941	1 055 364	251 881	1 307 245	836 624	4 583 810	23 029	20
2000	2 276 518	195 584	2 472 102	1 091 111	280 817	1 371 928	855 660	4 699 690	24 226	19
2002	2 318 118	212 526	2 530 644	1 135 166	328 212	1 463 378	889 752	4 883 774	24 709	20
2003	2 313 430	229 921	2 543 351	1 162 490	359 653	1 522 143	915 162	4 980 656	24 612	20
Évolution 1982/2003 (en%)	9,3	95,6	13,9	31,0	92,9	41,8	27,5	23,7	13,4	
Évolution 1992/2003 (en %)	6,0	56,7	9,2	18,3	63,9	26,7	14,5	15,0	11,4	

Sources : Insee, Drees, DHOS. Résultats provisoires pour 2003.

Champ: Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes) et militaires volontaires

(2) Emploi total en France métropolitaine, hors contingent.

<sup>(1)</sup> Les non-titulaires sur crédits de remplacement (NTCR) de la FPH ne sont pas disponibles sur l'ensemble de la période. Voir Tableau 3 pour la série depuis 1994 où les NTCR sont inclus. Les années 1998, 2000 et 2002 dans la FPH et l'année 2002 dans la FPT ont été actualisées par rapport à la publication de l'année dernière.

Tableau 2 : Effectifs en équivalent temps plein de la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière entre le 31 décembre 1982 et le 31 décembre 2003

'	Fond	tion publique	d'État	Fonctio	on publique ter	ritoriale	Fonction	
Au 31 décembre	Ministères	EPA nationaux à recrutement de droit public	Fonction publique de l'État (FPE)	Collectivités territoriales	EPA Locaux	Fonction publique territoriale (FPT)	publique hospitalière (FPH) hors NTCR	FPE+FPT +FPH (1)
1982	2 055 481	100 901	2 156 382	804 597	169 122	973 719	670 078	3 800 179
1984	2 074 095	112 407	2 186 502	841 682	170 849	1 012 531	695 196	3 894 229
1986	2 071 619	118 323	2 189 942	853 989	174 774	1 028 762	702 088	3 920 792
1988	2 074 082	118 845	2 192 927	853 087	174 538	1 027 626	711 975	3 932 527
1990	2 080 112	119 691	2 199 803	884 721	182 895	1 067 616	727 941	3 995 360
1992	2 095 479	127 483	2 222 962	902 913	197 777	1 100 690	741 374	4 065 025
1994	2 108 466	142 705	2 251 171	917 002	205 046	1 122 048	748 520	4 121 739
1996	2 129 712	144 231	2 273 943	932 264	215 851	1 148 115	756 788	4 178 847
1998	2 157 801	151 380	2 309 181	955 223	227 045	1 182 268	761 579	4 253 028
2000	2 173 734	162 918	2 336 652	984 516	251 097	1 235 612	793 561	4 365 825
2002	2 211 373	171 650	2 383 023	1 030 457	293 666	1 324 123	814 297	4 521 444
2003	2 206 782	182 167	2 388 949	1 055 254	322 709	1 377 963	837 254	4 604 166
Évolution 1982/2003 (en %)	7,4	80,5	10,8	31,2	90,8	41,5	24,9	21,2
Évolution 1992/2003 (en %)	5,3	42,9	7,5	16,9	63,2	25,2	12,9	13,3

Sources : Insee, Drees, DHOS. Résultats provisoires pour 2003.

Champ: Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes) et militaires volontaires

(1) Les non-titulaires sur crédits de remplacement (NTCR) de la FPH ne sont pas disponibles sur l'ensemble de la période..

Tableau 3 : Effectifs des trois fonctions publiques par statut entre le 31 décembre 1992 et le 31 décembre 2003

		1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	Évolution 1992/2003
		1992	1994	1990	1990		2002	2003	en %
	Titulaires Non-titulaires	1 651 695 297 468	1 699 377 298 583	1 735 127 294 316	1 746 733 306 921	1 776 603 313 234	1 817 079 330 938	1 832 743 328 462	11 10
FPE, y	Militairee	300 379	295 701	300 779	321 956	321 338	324 774	326 197	9
compris EPA	Ouvriers d'Etat	79 690	72 660	71 569	64 331	60 927	57 853	55 949	-30
	Total % de non-titulaires	<b>2 329 232</b> 13	<b>2 366 321</b> 13	<b>2 401 791</b> 12	<b>2 439 941</b> 13	<b>2 472 102</b> 13	<b>2 530 644</b> 13	<b>2 543 351</b> 13	<b>9</b> 1
	Titulaires	868 244	888 817	932 138	976 275	1 033 824	1 111 450	1 157 333	33
FPT, y	Non-titulaires	276 956	283 062	271 445	273 160	280 790	296 077	309 319	12
compris	Assistantes maternelles	56 518	59 870	58 778	57 810	57 314	55 851	55 491	-2
EPA	Total	1 201 718		1 262 361	1 307 245		1 463 378	1 522 143	27
	% de non-titulaires	23	23	22	21	20	20	20	-12
	Titulaires Non-titulaires hors	674 075	686 698	696 531	698 055	708 170	727 019	742 052	10
	NTCR	40 473	38 764	39 488	46 837	57 280	70 830	78 957	95
	Non-titulaires yc NTCR	nd	67 093	70 318	83 971	101 003	120 543	130 135	
FPH (1)	Praticiens hospitaliers	84 901	86 715	89 691	91 731	90 211	91 902	94 153	11
( . )	Total hors NTCR	799 448	812 177	825 710	836 624	855 660	889 752	915 162	14
	Total yc NTCR % de non-titulaires	nd	840 506	856 540	873 757	899 383	939 465	966 340	
	hors NTCR	5	5	5	6	7	8	9	70
	% de non-titulaires yc NTCR	nd	8	8	10	11	13	13	
	Titulaires	3 194 014	3 274 892	3 363 796	3 421 063	3 518 597	3 655 548	3 732 128	17
	Non-titulaires hors NTCR FPH	614 897	620 409	605 249	626 918	651 304	697 845	716 738	17
	Non-titulaires yc NTCR FPH	nd	648 738	636 079	664 052	695 027	747 558	767 916	
	Militaires Ouvriers d'État	300 379 79 690	295 701 72 660	300 779 71 569	321 956 64 331	321 338 60 927	324 774 57 853	326 197 55 949	9
	Assistantes								-30
FPE +	maternelles	56 518	59 870	58 778	57 810	57 314	55 851	55 491	-2
FPT + FPH	Praticiens hospitaliers	84 901	86 715	89 691	91 731	90 211	91 902	94 153	11
	Total hors NTCR FPH	4 330 399	4 410 247	4 489 862	4 583 810	4 699 690	4 883 774	4 980 656	15
	Total yc NTCR FPH	nd	4 438 576	4 520 692	4 620 943	4 743 413	4 933 487	5 031 834	
	% de non-titulaires hors NTCR	14	14	13	14	14	14	14	
	% de non-titulaires yc NTCR	nd	15	14	14	15	15	15	

Sources: Insee, Drees, DHOS. Résultats provisoires pour 2003.

Champ: Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes) et militaires volontaires

(1) L'information sur les non-titulaires sur crédits de remplacement (NTCR) de la FPH n'est pas disponible sur toute la période. C'est pourquoi les effectifs sont indiqués avec et sans NTCR.

Tableau 4 : Évolution des effectifs des ministères et de leurs EPA rattachés entre 1992 et 2003

		1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	Évolution 1992/
									2003 en %
Affaires	Ministère	21 927	19 525	19 763	19 340	18 476	19 167	19 570	-10,7
étrangères et	EPA	7 301	10 566	11 502	11 860	11 603	12 993	13 178	80,5
Coopération	Total	29 228	30 091	31 265	31 200	30 079	32 160	32 748	12,0
	Ministère	33 675	35 513	36 853	37 739	39 755	39 149	38 857	15,4
Agriculture	EPA	15 797	18 155	19 189	20 069	21 890	23 801	24 818	57,1
	Total	49 472	53 668	56 042	57 808	61 645	62 950	63 675	28,7
	Ministère	12 992	12 045	12 598	14 607	14 694	14 830	13 985	7,6
Culture	EPA	2 927	3 891	5 665	6 974	8 153	7 805	9 731	232,5
	Total	15 919	15 936	18 263	21 581	22 847	22 635	23 716	49,0
Défense et	Ministère	404 212	390 655	393 863	411 619	414 626	418 633	421 150	4,2
Anciens	EPA	4 089	4 193	5 183	5 218	6 158	5 113	5 195	27,0
combattants	Total	408 301	394 848	399 046	416 837	420 784	423 746	426 345	4,4
Économie,	Ministère	208 783	207 161	210 127	207 663	200 497	198 864	196 286	-6,0
Finances et	EPA	7 924	7 401	7 431	10 227	11 035	10 974	11 121	40,3
Industrie	Total	216 707	214 562	217 558	217 890	211 532	209 838	207 407	-4,3
Éducation	Ministère	1 125 533	1 157 611	1 172 082	1 181 434	1 207 422	1 233 346	1 228 803	9,2
nationale	EPA	75 346	79 561	80 779	86 237	88 804	95 957	113 875	51,1
Hationale	Total	1 200 879	1 237 172	1 252 861	1 267 671	1 296 226	1 329 303	1 342 678	11,8
Emploi et	Ministère	24 862	26 188	26 891	26 401	27 584	28 272	28 355	14,0
Solidarité	EPA	24 048	26 386	26 969	28 840	31 671	38 776	35 606	48,1
Solidante	Total	48 910	52 574	53 860	55 241	59 255	67 048	63 961	30,8
	Ministère	123 778	120 816	121 841	117 922	115 637	115 978	116 396	-6,0
Équipement	EPA	7 316	11 586	12 403	13 004	12 863	14 396	13 041	78,3
	Total	131 094	132 402	134 244	130 926	128 500	130 374	129 437	-1,3
	Ministère	161 666	166 392	166 947	166 760	165 772	174 231	173 064	7,1
Intérieur	EPA	10	10	6	6	39	114	438	n.s
	Total	161 676	166 402	166 953	166 766	165 811	174 345	173 502	7,3
	Ministère	58 316	60 695	63 225	65 198	66 839	69 134	70 638	21,1
Justice	EPA	744	678	774	853	979	986	1 101	48,0
	Total	59 060	61 373	63 999	66 051	67 818	70 120	71 739	21,5
	Ministère	3 022	2 938	3 144	3 144	2 231	3 020	2 740	-9,3
Outre-mer	EPA	22	0	337	377	997			-100,0
	Total	3 044	2 938	3 481	3 521	3 228	3 020	2 740	-10,0
Services du	Ministère	3 698	2 964	2 838	2 995	2 985	3 494	3 586	-3,0
Premier	EPA	1 244	1 391	1 381	1 454	1 392	1 609	1 817	46,1
ministre	Total	4 942	4 355	4 219	4 449	4 377	5 103	5 403	9,3
	Ministère	2 182 464	2 202 503	2 230 172	2 254 822	2 276 518	2 318 118	2 313 430	6,0
Total	EPA	146 768	163 818	171 619	185 119	195 584	212 526	229 921	56,7
	Total	2 329 232	2 366 321	2 401 791	2 439 941	2 472 102	2 530 644	2 543 351	9,2
Total hors	Ministère	1 056 931	1 044 892	1 058 090	1 073 388	1 069 096	1 084 772	1 084 627	2,6
Éducation	EPA	71 422	84 257	90 840	98 882	106 780	116 569	116 046	62,5
nationale	Total	1 128 353	1 129 149	1 148 930	1 172 270	1 175 876	1 201 341	1 200 673	6,4
									3, .

Source: Insee, exploitation des fichiers de paie.

Résultats provisoires pour 2003.

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes) et militaires volontaires Pour des raisons d'homogénéité des séries, les regroupements suivants ont été effectués :

- l'Industrie, le Commerce et l'Artisanat avec le ministère de l'Économie et des Finances;
- la Jeunesse et les Sports, la Recherche et l'Enseignement supérieur avec le ministère de l'Éducation nationale:
- le Tourisme, l'Environnement, les Transports et la Mer avec le ministère de l'Équipement;
- l'Aménagement de territoire avec les services du Premier ministre;
- les Anciens Combattants avec le ministère de la Défense;
- la Coopération avec les Affaires étrangères.

n.s : non significatif

Tableau 5 : Évolution des effectifs territoriaux par statut des agents et type de collectivité entre 1983 et 2003 –  $1^{\rm ère}$  partie entre 1983 et 1992

		1983	1984	1986	1988	1990	1992	Évolution 1983/ 1992 en %
	Titulaires	504 995	525 602	559 917	581 801	604 393	616 934	22
	Non-titulaires	207 869	200 375	178 880	174 226	184 914	189 291	-9
Communes	Assistantes maternelles	8 077	9 967	10 413	11 933	14 550	15 860	96
	Total	720 941	735 944	749 210	767 960	803 857	822 085	14
	Titulaires	81 772	88 329	95 110	96 785	98 907	100 022	22
D/ /	Non-titulaires	45 588	41 695	35 987	17 329	17 933	18 385	-60
Départements	Assistantes maternelles	46 622	45 450	43 157	40 211	37 395	35 507	-24
	Total	173 982	175 474	174 254	154 325	154 235	153 914	-12
	Titulaires	312	498	1 289	2 231	3 023	3 770	1 108
Régions	Non-titulaires	1 370	1 907	2 073	2 074	2 109	2 494	82
	Total	1 682	2 405	3 362	4 305	5 132	6 264	272
	Titulaires	587 079	614 429	656 316	680 817	706 323	720 726	23
Total collectivités territoriales	Non-titulaires Assistantes	254 827 54 699	243 977 55 417	216 940 53 570	193 629 52 144	204 956 51 945	210 170 51 367	-18 -6
	maternelles							
	Total	896 605	913 823	926 826	926 590	963 224	982 263	10
	Titulaires	30 059	30 998	32 438	35 453	38 779	41 548	38
Établissements	Non-titulaires Assistantes	34 205	34 389	32 255	31 928	34 083	35 300	3
communaux	maternelles	4 852	4 255	4 186	4 910	4 675	5 151	6
	Total	69 116	69 642	68 879	72 291	77 537	81 999	19
	Titulaires	48 768	49 896	54 541	53 649	55 983	59 739	22
Établissements	Non-titulaires	17 489	17 130	16 166	14 491	16 235	18 304	5
intercommunaux	Assistantes maternelles	246	172	145	164	0	0	-100
	Total	66 503	67 198	70 852	68 304	72 218	78 043	17
	Titulaires	15 817	16 191	18 450	21 474	23 774	25 476	61
Établissements	Non-titulaires	2 673	2 442	2 455	2 173	2 901	3 325	24
départementaux	Assistantes maternelles	27	27	24	38	0	0	-100
	Total	18 517	18 660	20 929	23 685	26 675	28 801	56
	Titulaires	17 217	17 217	19 566	18 067	17 726	20 755	21
	Non-titulaires	17 002	17 002	14 331	10 707	8 984	9 857	-42
Autres EPA locaux	maternelles	106	106	0	12	0	0	-100
	Total	34 325	34 325	33 897	28 786	26 710	30 612	-11
	Titulaires Non-titulaires	111 861 71 369	114 302 70 963	124 995 65 207	128 643 59 299	136 262 62 203	147 518 66 786	32 -6
Total EPA locaux								
Total El 7 Todaux	maternelles	5 231	4 560	4 355	5 124	4 675	5 151	-2
	Total	188 461	189 825	194 557	193 066	203 140	219 455	16
	Titulaires	698 940	728 731	781 311	809 460	842 585	868 244	24
T / 1 FDT	Non-titulaires	326 196	314 940	282 147	252 928	267 159	276 956	-15
Total FPT	Assistantes maternelles	59 930	59 977	57 925	57 268	56 620	56 518	-6
	Total	1 085 066	1 103 648	1 121 383	1 119 656	1 166 364	1 201 718	11

Source : Insee, enquête sur les collectivités territoriales.

Tableau 6 : Évolution des effectifs territoriaux par statut des agents et type de collectivité entre 1983 et  $2003-2^{ème}$  partie entre 1994 et 2003

		1994	1996	1998	2000	2002	2003	Évolu- tion 1983/ 2003 en %	Évolu tion 1992/ 2003 en %
	Titulaires	629 659	655 506	680 271	705 553	736 032	751 761	49	
	Non-titulaires	191 319	181 687	182 171	185 406	185 488	189 902	-9	C
Communes	Assistantes maternelles	17 808	16 522	15 651	15 019	14 634	14 377	78	-6
	Total	838 786	853 715	878 093	905 978	936 154	956 040	33	16
	Titulaires	101 094	104 236	110 679	117 935	127 848	132 795	62	
	Non-titulaires	21 067	20 851	20 844	19 983	23 066	24 532	-46	33
Départements	Assistantes maternelles	35 463	35 670	36 208	36 595	35 824	35 971	-23	
	Total	157 624	160 757	167 731	174 513	186 738	193 298	11	20
	Titulaires	4 253	5 546	6 438	7 357	8 629	9 595	2 975	
Régions	Non-titulaires	2 893	3 031	3 102	3 263	3 645	3 557	160	
	Total	7 146	8 577	9 540	10 620	12 274	13 152	682	
	Titulaires	735 006	765 288	797 388	830 845	872 509	894 151	51	
Total collectivités	Non-titulaires	215 279	205 569	206 117	208 652	212 199	217 991	-15	4
territoriales	Assistantes maternelles	53 271	52 192	51 859	51 614	50 458	50 348	-8	
	Total	1 003 556	1 023 049	1 055 364	1 091 111	1 135 166	1 162 490	29	
	Titulaires	42 807	46 866	49 929	55 520	61 249	64 490	115	
Établissements	Non-titulaires	35 190	33 704	32 966	33 339	37 705	39 060	14	11
communaux	Assistantes maternelles	5 893	5 685	5 067	4 803	4 418	4 143	-15	-20
	Total	83 890	86 255	87 962	93 662	103 372	107 693	56	31
	Titulaires	62 335	67 767	72 905	75 103	94 070	110 976	128	86
Établissements	Non-titulaires	19 790	20 298	21 911	25 056	30 929	36 024	106	
intercommunaux	Assistantes maternelles	572	649	621	617	713	692	181	
	Total	82 697	88 714	95 437	100 776	125 712	147 692	122	89
	Titulaires	28 445	32 269	36 027	51 839	63 232	66 831	323	162
Établissements	Non-titulaires	4 048	4 321	4 499	5 034	5 892	6 689	150	101
départementaux	Assistantes maternelles	134	252	263	280	259	306	1 033	
	Total	32 627	36 842	40 789	57 153	69 383	73 826	299	
	Titulaires	20 224	19 948	20 026	20 517	20 390	20 885	21	
	Non-titulaires	8 755	7 553	7 667	8 709	9 352	9 555	-44	-3
Autres EPA locaux	Assistantes maternelles	0	0	0	0	3	2	-98	
	Total	28 979	27 501	27 693	29 226	29 745	30 442	-11	
	Titulaires	153 811	166 850	178 887	202 979	238 941	263 182	135	
	Non-titulaires	67 783	65 876	67 043	72 138	83 878	91 328	28	37
Total EPA locaux	Assistantes maternelles	6 599	6 586	5 951	5 700	5 393	5 143	-2	C
	Total	228 193	239 312	251 881	280 817	328 212	359 653	91	64
	Titulaires	888 817	932 138	976 275	1 033 824	1 111 450	1 157 333	66	33
Total FPT	Non-titulaires	283 062	271 445	273 160	280 790	296 077	309 319	-5	12
Ισιαι Ι Γ Ι	Assistantes maternelles	59 870	58 778	57 810	57 314	55 851	55 491	-7	-2
	Total	1 231 749	1 262 361	1 307 245	1 371 928	1 463 378	1 522 143	40	27

Source: Insee.

Résultats provisoires pour 2003.

 $Tableau\ 7: \'Evolution\ des\ taux\ de\ f\'eminisation\ par\ statut\ des\ agents\ et\ type\ de\ collectivit\'e\\ entre les\ 31\ d\'ecembre\ 1983\ et\ 2003$ 

		4000	4004	4000	4000	4000	4000	4004	4000	4000	2000	2002	2000
	·	1983	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003
	Titulaires	46 68	46 67	48 67	49 66	50	51	52 68	53 67	53 67	54 67	55 68	56 67
Communes	Non-titulaires Assistantes	00	67	67	00	68	69	00	67	07	67	00	07
Communes	maternelles	93	95	99	99	97	98	95	100	99	100	100	100
	Total	52	53	53	54	55	56	56	57	57	57	59	59
	Titulaires	78	78	76	75	75	75	76	77	77	76	76	76
	Non-titulaires	54	53	53	64	67	69	67	67	68	68	68	67
Départements	Assistantes	100	100	100	96	96	99	99	99	99	97	98	97
	maternelles												
	Total	77	77	77	79	79	80	80	80	80	80	79	79
	Titulaires	61	61	62	66	67	68	69	71	71	70	69	69
Régions	Non-titulaires	58	59	62	59	54	56	57	54	54	56	58	58
	Total	59	60	62	63	62	63	64	65	66	66	66	66
	Titulaires	50	51	52	52	54	54	55	56	57	57	59	59
Total	Non-titulaires	65	65	65	66	68	69	68	67	67	66	68	67
collectivités territoriales	Assistantes maternelles	99	99	99	97	96	99	98	99	99	98	98	98
	Total	57	57	58	58	59	60	60	60	61	61	62	62
	Titulaires	83	83	82	83	83	84	85	85	85	86	87	86
Établissements	Non-titulaires	91	91	90	90	90	90	88	89	88	87	88	87
communaux	Assistantes	99	100	98	99	97	98	96	100	100	100	100	100
ooniinanaa,	maternelles												
	Total	88	88	87	87	87	88	87	88	87	87	87	87
	Titulaires	24	26	29	29	29	30	32	34	36	42	43	43
Établissements	Non-titulaires	54	60	62	63	63	64	63	63	63	63	62	60
intercommunaux	maternelles	100	99	97	99			100	100	100	99	99	99
	Total	32	35	36	36	37	38	40	41	42	47	48	47
	Titulaires	21	22	26	29	33	32	32	34	32	25	23	24
Établissements	Non-titulaires	36	39	41	54	59	58	56	61	62	62	64	66
départementaux	Assistantes	100	100	100	100			89	95	92	84	91	92
•	maternelles	23	25	28		25	25	25	37	20	29	07	28
	Total		25		32	35	35	35	_	36		27	
	Titulaires	39 49	39 49	41 51	40 54	41 55	45 60	47 62	49 61	49 61	50 64	51 66	52 66
Autres EPA	Non-titulaires Assistantes			51		ວວ	00	02	01	ΟI	04		
locaux	maternelles	27	27		75							100	100
	Total	44	44	45	45	46	50	52	52	53	54	56	56
	Titulaires	42	43	44	45	47	48	49	50	50	50	50	49
T. ( . ) EDA	Non-titulaires	70	72	73	75	76	77	75	76	75	74	74	73
Total EPA	Assistantes												
locaux	maternelles	98	98	98	99	97	98	96	100	99	99	99	99
	Total	54	55	55	56	57	58	58	58	58	58	57	56
	Titulaires	49	50	51	51	52	53	54	55	56	56	57	57
	Non-titulaires	66	66	67	68	70	71	70	69	69	68	69	69
Total FPT p	Assistantes maternelles	99	99	99	97	96	99	97	99	99	98	98	98
		F7	E7	<b>57</b>	E0	E0.	E0.	60	60	60	60	64	64
	Total	57	57	57	58	59	59	טט	60	60	60	61	61

Source: Insee.

Résultats provisoires pour 2003.

# 2. Effectifs des ministères

Les effectifs des ministères ont progressé de 9 % entre 1982 et 2003, hors emplois aidés et militaires volontaires. Cette augmentation est concentrée sur le ministère de l'Éducation nationale : la quasi-totalité de 197 000 agents supplémentaires ont rejoint l'Éducation nationale pour faire face à l'augmentation du nombre d'élèves et d'étudiants.

On compte en 21 ans plus de deux fois plus d'enseignants et chercheurs de catégorie A (764 000 en 2003) et davantage d'agents sur des fonctions administratives ou techniques dans les services déconcentrés des ministères.

Hors Éducation nationale, les effectifs sont stables sur la même période (1 085 000) avec des évolutions contrastées selon les ministères. Les ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Culture et de l'Outre-mer enregistrent de fortes progressions. À l'Intérieur, c'est la partie "hors Police nationale" (les préfectures notamment) qui se développe le plus.

À l'inverse, le ministère de la Défense perd 8 % de ses effectifs, les embauches consécutives à la professionnalisation des armées dans les années 1995 ont permis de compenser en partie les baisses importantes antérieures des effectifs.

En dehors de la Défense, d'autres ministères ont connu une décroissance de leurs effectifs sur la période examinée : les Affaires étrangères et la Coopération, mais surtout l'Équipement et les Finances, dont les effectifs baissent depuis le milieu des années 1980 (respectivement 6 % et 5 %).

La qualification de la fonction publique de l'État a été importante sur ces vingt dernières années : la structure par catégorie A, B et C s'est déformée progressivement en faveur de la catégorie A qui représente, en 2003, 53 % des effectifs (32 % en 1982).

Cette évolution est largement imputable à la création, en 1990, du corps des professeurs des écoles, catégorie A, qui se substitue progressivement au corps des instituteurs classés en catégorie B. Elle s'explique aussi par l'augmentation du nombre relatif des enseignants.

En dehors des enseignants, la progression des cadres est surtout marquée chez les personnels non enseignants de l'Éducation nationale, dans la Police nationale et la magistrature. La progression est presque aussi importante pour l'encadrement supérieur (dit A+) que pour les cadres dits « A type » des filières techniques et administratives.

En 2003, les femmes représentent 58 % des titulaires civils, 53 % en 1982. La progression de l'Éducation nationale tire la féminisation de l'État. Si certaines fonctions demeurent plus féminisées que d'autres, la part des femmes a augmenté dans tous les cas. Les métiers de la police, de l'armée ou des prisons, qui sont traditionnellement peu féminisés enregistrent une importante progression des effectifs féminins. Même dans les populations où les femmes étaient déjà largement majoritaires, leur place augmente : chez les enseignants, le taux de féminisation a augmenté de dix points depuis 1982.

Parmi les titulaires des ministères civils, l'augmentation la plus spectaculaire est détenue par l'encadrement supérieur (A+). Leur taux de féminisation a plus que doublé en 22 ans et s'établit à 35 % en 2003.

# Définitions et méthodes

La répartition par ministères. Ont été regroupés : l'Industrie, le Commerce et l'Artisanat au sein du ministère de l'Économie et des Finances ; la Jeunesse et les Sports, la Recherche et l'Enseignement supérieur au sein du ministère de l'Éducation nationale ; le Tourisme, l'Environnement, les Transports et la Mer au sein du ministère de l'Équipement ; l'Aménagement du territoire, avec les services du Premier ministre ; les Anciens Combattants avec le ministère de la Défense ; la Coopération, enfin, avec les Affaires étrangères.

# Pour plus d'informations

« L'emploi public entre 1980 et 2001 », Philippe Raynaud, *rapport de l'Observatoire de l'emploi public*, décembre 2003.

Tableau 8 : Effectifs par ministère entre le 31 décembre 1982 et le 31 décembre 1992

Total hors Éducation nationale	1 080 712	1 092 477	1 085 901	1 090 016	1 068 291	1 056 931	-2
Total	2 116 273	2 146 456	2 148 786	2 157 952	2 166 915	2 182 464	3
Services du Premier ministre	3 191	3 665	3 754	2 901	3 147	3 698	16
Outre-mer	1 396	1 698	2 270	2 747	2 815	3 022	116
Justice	46 774	48 113	49 211	50 712	54 787	58 316	25
Dont hors Police nationale	24 012	25 534	27 308	30 243	32 802	36 481	52
Dont Police nationale	119 876	122 756	123 325	123 966	124 559	125 185	4
Intérieur	143 888	148 290	150 633	154 209	157 361	161 666	12
Équipement	113 552	113 993	114 312	125 027	122 675	123 778	9
Emploi et Solidarité	29 190	29 340	26 296	26 349	27 311	24 862	-15
et Sport	1 035 561	1 053 979	1 062 885	1 067 936	1 098 624	1 125 533	9
Éducation, Recherche, Jeunesse							
Économie, Finances et Industrie	204 613	212 797	213 044	208 477	209 723	208 783	2
Défense et Anciens combattants	456 842	457 476	450 679	443 064	416 906	404 212	-12
Culture	11 288	11 741	12 320	12 572	13 347	12 992	15
Agriculture	36 145	34 320	34 152	36 826	34 208	33 675	-7
Affaires étrangères et  Ccoopération	33 833	31 044	29 230	27 132	26 011	21 927	-35
Affaires étrangères et							en %
Ministère	1982	1984	1986	1988	1990	1992	Évolution 1982/1992

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État. Champ : hors emplois aidés et militaires volontaires

Le ministère des anciens combattants est rattaché à la Défense pour toute la période et n'est donc pas inclus dans les ministères civils.

Pour des raisons d'homogénéité des séries, les regroupements suivants ont été effectués :

- l'Industrie, le Commerce et l'Artisanat avec le ministère de l'Économie et des Finances;
- la Jeunesse et les Sports, la Recherche et l'Enseignement supérieur avec le ministère de l'Éducation nationale;
- le Tourisme, l'Environnement, les Transports et la Mer avec le ministère de l'Équipement;
- l'Aménagement de territoire avec les services du Premier ministre;
- les Anciens Combattants avec le ministère de la Défense;
- la Coopération avec les Affaires étrangères.

Tableau 9 : Effectifs par ministère entre le 31 décembre 1994 et le 31 décembre 2003

Ministère	1994	1996	1998	2000	2002	2003	Évolution 1982/2003 en %	Évolution 1992/2003 en %
Affaires étrangères et Coopération	19 525	19 763	19 340	18 476	19 167	19 570	-42	-11
Agriculture	35 513	36 853	37 739	39 755	39 149	38 857	8	15
Culture	12 045	12 598	14 607	14 694	14 830	13 985	24	8
Défense et Anciens combattants	390 655	393 863	411 619	414 626	418 633	421 150	-8	4
Économie, Finances et Industrie	207 161	210 127	207 663	200 497	198 864	196 286	-4	-6
Éducation, Recherche, Jeunesse et Sport	1 157 611	1 172 082	1 181 434	1 207 422	1 233 346	1 228 803	19	9
Emploi et solidarité	26 188	26 891	26 401	27 584	28 272	28 355	-3	14
Équipement	120 816	121 841	117 922	115 637	115 978	116 396	3	-6
Intérieur	166 392	166 947	166 760	165 772	174 231	173 064	20	7
Dont Police nationale	128 504	129 235	129 528	129 405	133 762	135 046	13	8
Dont hors Police nationale	37 888	37 712	37 232	36 367	40 469	38 018	58	4
Justice	60 695	63 225	65 198	66 839	69 134	70 638	51	21
Outre-mer	2 938	3 144	3 144	2 231	3 020	2 740	96	-9
Services du Premier ministre	2 964	2 838	2 995	2 985	3 494	3 586	12	-3
Total	2 202 503	2 230 172	2 254 822	2 276 518	2 318 118	2 313 430	9	6
Total hors Éducation nationale	1 044 892	1 058 090	1 073 388	1 069 096	1 084 772	1 084 627	0	3

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Résultats provisoires pour 2003.

Champ: hors emplois aidés et militaires volontaires

Le ministère des anciens combattants est rattaché à la Défense pour toute la période et n'est donc pas inclus dans les ministères civils.

Pour des raisons d'homogénéité des séries, les regroupements suivants ont été effectués :

- l'Industrie, le Commerce et l'Artisanat avec le ministère de l'Économie et des Finances;
- la Jeunesse et les Sports, la Recherche et l'Enseignement supérieur avec le ministère de l'Éducation nationale;
- le Tourisme, l'Environnement, les Transports et la Mer avec le ministère de l'Équipement;
- l'Aménagement de territoire avec les services du Premier ministre;
- les Anciens Combattants avec le ministère de la Défense;
- la Coopération avec les Affaires étrangères.

Tableau 10 : Titulaires civils des ministères par catégorie hiérarchique de 1982 à 2003

		Caté	gorie A		(	Catégorie B			
Années	Ensei-				Ensei-	B hors		Catégorie	Total
	gnants et	A+ (1)	Autres A	Total A	gnants et	ensei-	Total B	С	titulaires
	chercheurs				chercheurs	gnants			
1982	348 682	20 281	90 003	458 966	350 135	135 062	485 197	484 528	1 428 691
1984	381 255	20 094	94 244	495 593	356 205	141 063	497 268	506 180	1 499 040
1986	404 237	20 321	97 919	522 477	348 605	147 036	495 641	519 348	1 537 466
1988	412 445	20 603	98 758	531 806	341 011	147 546	488 557	521 609	1 541 971
1990	424 455	21 291	98 172	543 918	340 508	150 814	491 322	529 199	1 564 439
1992	472 458	22 521	107 534	602 513	299 175	155 866	455 041	527 443	1 584 997
1994	527 636	23 880	113 187	664 703	267 574	167 708	435 282	526 791	1 626 776
1996	583 560	25 335	120 680	729 575	233 936	170 853	404 789	527 577	1 661 941
1998	625 104	25 726	124 358	775 188	199 864	173 703	373 567	523 837	1 672 592
2000	679 980	26 750	130 032	836 762	159 014	178 331	337 345	525 356	1 699 463
2002	740 887	28 278	136 089	905 254	116 173	186 612	302 785	530 431	1 738 470
2003	764 019	29 068	138 568	931 655	95 646	189 964	285 610	530 745	1 748 010
Évolution 1982-2003	119%	43%	54%	103%	-73%	41%	-41%	10%	22%
Évolution 1992-2003	62%	29%	29%	55%	-68%	22%	-37%	1%	10%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Résultats provisoires pour 2003.

(1) Sont classés en A+, les corps dont l'indice terminal se situe hors échelle B ; il s'agit notamment des magistrats, des administrateurs et des ingénieurs des "grands corps".

Tableau 11 : Ensemble des agents de l'État par statut de 1982 à 2003

Années	Total titulaires	Non-titulaires	Ouvriers d'État	Militaires	Total ministères
1982	1 428 691	263 995	109 027	314 560	2 116 273
1984	1 499 040	228 828	107 600	310 988	2 146 456
1986	1 537 466	197 423	103 809	310 088	2 148 786
1988	1 541 971	210 969	97 899	307 113	2 157 952
1990	1 564 439	218 002	81 052	303 422	2 166 915
1992	1 584 997	219 960	77 669	299 838	2 182 464
1994	1 626 776	210 019	70 712	294 996	2 202 503
1996	1 661 941	198 538	69 695	299 998	2 230 172
1998	1 672 592	198 074	62 700	321 456	2 254 822
2000	1 699 463	196 420	59 374	321 261	2 276 518
2002	1 738 470	198 780	56 136	324 732	2 318 118
2003	1 748 010	184 401	54 863	326 156	2 313 430
Évolution 1982-2003	22%	-30%	-50%	4%	9%
Évolution 1992-2003	10%	-16%	-29%	9%	6%

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Résultats provisoires pour 2003.

Champ : hors emplois aidés et militaires volontaires

Tableau 12 : Taux de féminisation des titulaires civils dans les ministères par catégorie hiérarchique de 1982 à 2003

(en %)

Années	Catégorie A				Catégorie B				
	Ensei- gnants et chercheurs	A+ (1)	Autres A	Total A	Ensei- gnants et chercheurs	B hors ensei- gnants	Total B	Catégorie C	Total titulaires
1982	50	17	30	45	71	48	65	50	53
1984	51	20	33	46	71	50	65	51	54
1986	51	21	34	47	72	51	66	52	55
1988	51	23	35	47	73	52	67	52	55
1990	51	25	36	47	74	50	67	53	55
1992	53	26	38	49	76	52	68	53	56
1994	55	28	40	51	76	53	67	53	56
1996	56	30	40	53	77	55	67	53	56
1998	58	31	41	54	77	55	67	53	57
2000	60	33	43	56	78	56	66	53	57
2002	61	34	45	58	78	56	65	52	57
2003	62	35	45	59	79	57	64	52	58

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Résultats provisoires pour 2003.

(1) Sont classés en A+, les corps dont l'indice terminal se situe hors échelle B ; il s'agit notamment des magistrats, des administrateurs et des ingénieurs des "grands corps".

Tableau 13 : Taux de féminisation de l'ensemble des agents de l'État par type de personnel de 1982 à 2003

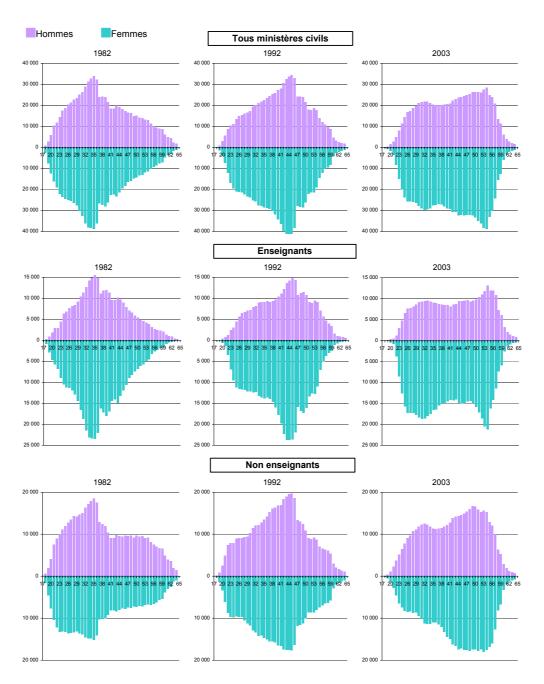
					(611 76)
Années	Total titulaires	Non-titulaires	Ouvriers d'État	Militaires	Total ministères
1982	53	55	16	7	45
1984	54	52	17	8	45
1986	55	51	16	7	46
1988	55	52	16	7	46
1990	55	55	17	7	47
1992	56	56	17	7	48
1994	56	56	17	7	48
1996	56	56	19	8	49
1998	57	56	16	8	49
2000	57	56	15	9	49
2002	57	57	15	11	50
2003	58	57	14	12	50

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

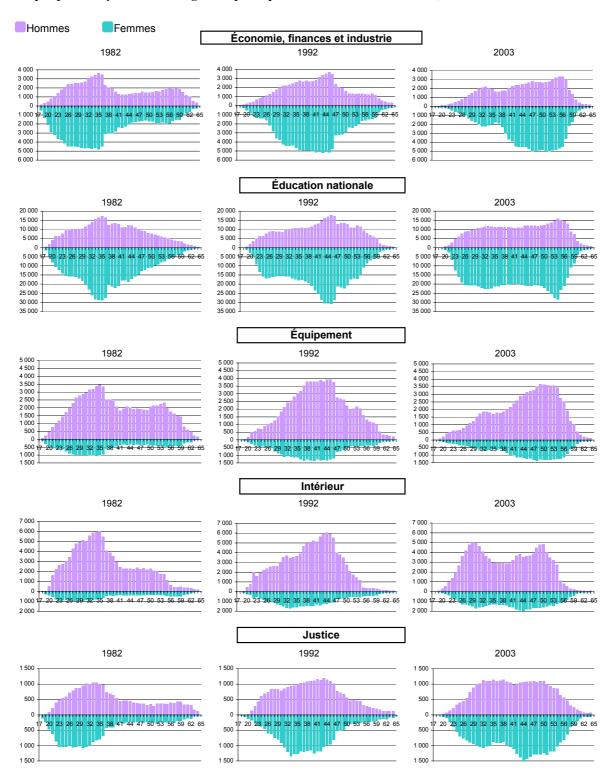
Résultats provisoires pour 2003.

Graphique 1 : Pyramides des âges de tous les ministères civils, des enseignants, des non enseignants, en 1982, 1992 et 2003



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Graphique 2: Pyramides des âges des principaux ministères civils en 1982, 1992 et 2003



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. *Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.*