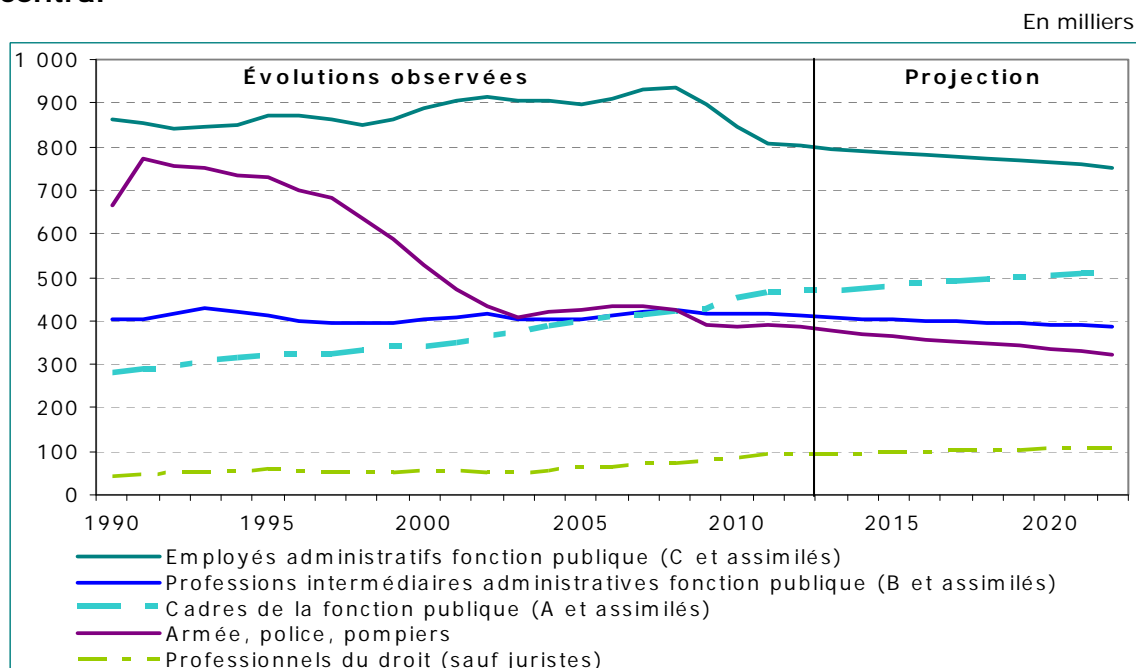


P - Fonction publique et professions juridiques

Le nombre d'emplois dans les métiers administratifs de la fonction publique, l'armée et la police et les professions juridiques devrait se replier à l'horizon 2022, en grande partie en raison des contraintes budgétaires entraînant le non remplacement partiel des départs à la retraite dans la fonction publique. Les effectifs du domaine reculeraient en moyenne de 0,4 % par an selon le scénario central, soit 83 000 destructions nettes d'emploi sur la prochaine décennie. Cette contraction des emplois concernerait principalement les catégories B et C de la fonction publique, les militaires, les policiers, et les pompiers, tandis que les cadres de la fonction publique seraient plus nombreux. En revanche les perspectives pour les professionnels du droit, seule famille du domaine à ne pas regrouper principalement des fonctionnaires, seraient toujours très favorables avec une hausse de 1,5 % par an en moyenne, deux fois supérieure à celle projetée pour l'ensemble des métiers. Très dépendantes des choix de politique publique, les perspectives d'emploi envisagées pour l'ensemble du domaine varient selon le scénario macro-économique retenu, en fonction du resserrement ou de l'assouplissement budgétaire.

Au total, 529 000 postes seraient à pourvoir sur la période 2012-2022 dans le domaine de la fonction publique et des professions juridiques (hors mobilité professionnelle), ce qui représenterait chaque année 2,5 % des effectifs du domaine, soit une proportion inférieure à celle estimée pour l'ensemble des métiers. Compte tenu des destructions d'emplois envisagées, un départ en fin de carrière sur sept ne serait pas remplacé sur la période.

Graphique 1 • Évolutions de l'emploi à l'horizon 2022, selon le scénario central



Source : Insee, enquêtes Emploi 1990 à 2012 ; Dares, séries rétropolées 1990 à 2002, moyennes mobiles sur 3 ans ; projections France Stratégie-Dares 2012 à 2022, scénario central.

Rassemblant près de 2,2 millions de personnes en 2012, le domaine regroupe les personnels administratifs de la fonction publique, largement majoritaires, les militaires, les policiers (municipaux et nationaux) et les pompiers, ainsi que les professions juridiques. Près de 40 % des effectifs de ce domaine sont des employés administratifs, tandis que les professions intermédiaires et les cadres rassemblent chacun environ un cinquième des effectifs (1) [1]. La majorité sont des fonctionnaires, les autres sont contractuels, en contrats aidés ou stagiaires. Les métiers de l'armée, de la police, des pompiers (2) sont quasi exclusivement exercés dans l'administration publique. Parmi les professionnels du droit, seuls les magistrats et certains avocats (3) ont un statut de fonctionnaire. Quatre professionnels du droit sur cinq exercent leur activité dans les services marchands professionnels.

1 • Les évolutions de l'emploi par famille professionnelle à l'horizon 2022

Dans un contexte de restriction budgétaire, le nombre des emplois administratifs de la fonction publique serait en baisse, excepté celui des cadres, tandis que la croissance de l'emploi resterait dynamique dans les métiers du droit

Au cours de la dernière décennie, les évolutions des effectifs des métiers administratifs de la fonction publique ont été très différentes selon les catégories. Les effectifs de cadres (catégorie A) ont fortement augmenté tandis que le nombre d'employés administratifs (catégorie C) qui avait progressé plus faiblement, a connu une inflexion à la fin des années 2000 (graphique 1), avec un mouvement de requalification de certains emplois de catégorie C vers la catégorie B [2]. Les effectifs de l'armée, de la police et des pompiers ont presque diminué de moitié ces deux dernières décennies en raison de la fin de la conscription en 1996 et du passage à une armée de métier entraînant une réduction du format des forces [3, 4].

À l'horizon 2022, l'emploi public administratif devrait globalement se réduire en raison d'un ajustement des finances publiques jusqu'en 2018, qui laisse moins de marge de manœuvre budgétaire. Le non remplacement partiel des départs à la retraite aurait surtout un effet sur le niveau des effectifs dans la fonction publique d'État (hors enseignement et recherche) et l'administration territoriale, alors que le nombre de personnels administratifs de la fonction publique hospitalière serait stable.

Le nombre d'employés et de professions intermédiaires (catégories C et B) devrait se réduire, poursuivant, pour les employés, le mouvement de diminution de l'emploi entamé à la fin des années 2000. Dans l'armée (les policiers et les pompiers étant moins concernés), la forte tendance à la baisse des effectifs observée les deux dernières décennies se poursuivrait à l'horizon 2022. À l'inverse, les effectifs de cadres de la fonction publique progresseraient modérément, à un

(1) Le domaine professionnel « fonction publique et professions juridiques » ne comprend pas les enseignants (domaine W), les personnels de recherche (domaine HN), les professionnels de la santé et de l'action sociale, les professionnels de la santé (domaine V), les agents d'entretien (domaine T) etc. travaillant dans le secteur public.

(2) Y compris les policiers municipales et les surveillants de l'administration pénitentiaire avec le statut de fonctionnaire titulaire, stagiaire ou de contractuel.

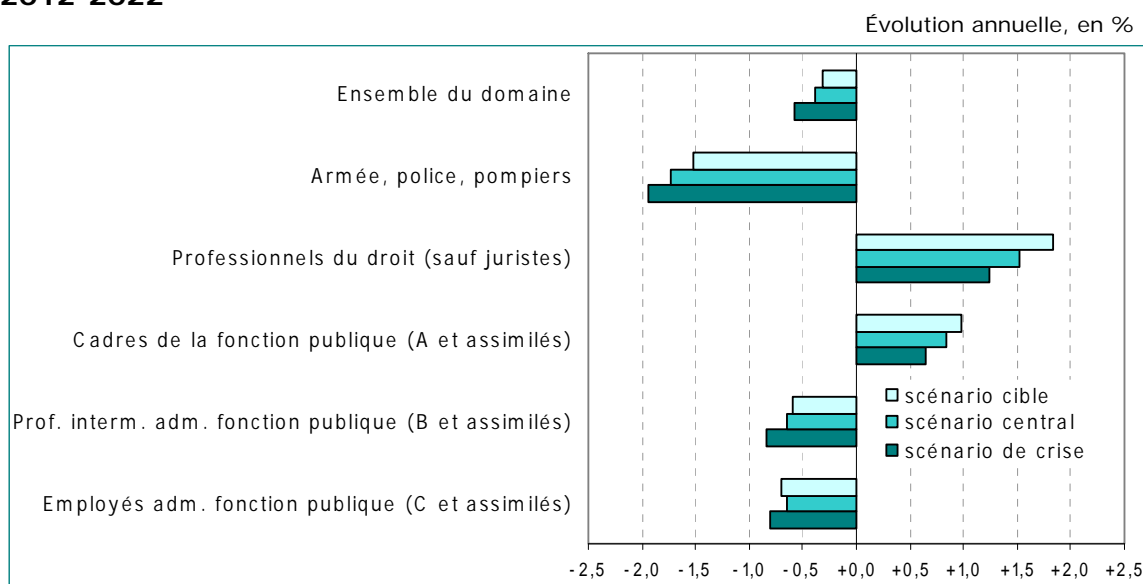
(3) Les avocats au Conseil d'État ou à la Cour de cassation sont à la fois avocats et officiers ministériels.

rythme légèrement supérieur (+0,8 % en moyenne par an) à la hausse moyenne de l'ensemble des métiers (graphique 2). Cette projection s'inscrit dans la poursuite de l'élévation des qualifications et des statuts au sein des personnels administratifs de la fonction publique, liée notamment au développement des fonctions d'expertise, de régulation, de conception et de pilotage et aux actions de promotions internes dans la fonction publique d'État [2].

La croissance de l'emploi devrait continuer à être beaucoup plus dynamique pour les professionnels du droit [1], particulièrement pour les avocats [5, 6]. Ces métiers pourraient encore gagner 15 000 emplois sur la période 2012-2022, correspondant à une hausse annuelle moyenne de 1,5 % dans le scénario central. Cependant, l'organisation de l'activité économique pourrait y évoluer profondément sous l'effet d'un accroissement de la concurrence entre professionnels du droit (en dehors des magistrats) à la suite d'une certaine déréglementation de l'exercice de ces professions [6, 7, 8].

Au final, les perspectives d'emploi sur les dix prochaines années resteraient orientées à la baisse pour l'ensemble du domaine de la fonction publique et des professions du droit (-0,4 % contre +0,7 % par an pour l'ensemble des métiers).

Graphique 2 • Évolutions de l'emploi selon les différents scénarios retenus, 2012-2022



Source : projections France Stratégie-Dares.

Tributaires des politiques publiques, les évolutions de l'emploi diffèrent selon les scénarios retenus

Dépendants des politiques en matière de dépenses publiques et non seulement de la conjoncture économique, les effectifs dans la fonction publique évoluent différemment selon les contraintes budgétaires plus ou moins fortes qui pèsent sur les finances publiques, et qui diffèrent selon les scénarios. Ainsi quand les contraintes sont plus fortes en période de dégradation de l'activité (scénario de crise), les perspectives d'emploi sont plus basses pour l'ensemble des métiers de la fonction publique. À l'inverse en période de croissance plus forte de l'activité, le relâchement relatif des contraintes budgétaires permet d'avoir un nombre plus faible de destructions d'emploi sur l'ensemble du domaine (-0,3 % par an en

moyenne contre -0,4 % dans le scénario central). Cette amélioration serait surtout sensible pour les cadres de la fonction publique.

Les évolutions sont peu différenciées pour les professionnels du droit, car l'accès à de nombreuses professions juridiques est régulé par un diplôme ou la réussite à un concours. Quel que soit le scénario envisagé, la progression de l'emploi dans ces métiers devrait être très dynamique (graphique 2).

2 • Les départs en fin de carrière

Estimés à 612 000 sur la période 2012-2022, les départs en fin de carrière concerneraient chaque année 2,9 % des personnes en emploi, soit une proportion largement supérieure à celle estimée sur cette période pour l'ensemble des métiers (2,3 %). Les taux de départ seraient plus élevés parmi les employés administratifs et les professions intermédiaires administratives de la fonction publique (3,4 %), pour lesquels la part des seniors de 50 ans ou plus est supérieure à celle de l'ensemble des métiers en 2010-2012, que parmi les professionnels du droit ou les personnels de l'armée, de la police et des pompiers. Les militaires, policiers et pompiers comptent en effet une part importante de jeunes (30 % de moins de 30 ans) même si la suppression du service militaire obligatoire s'est traduite par une forte baisse de la part des moins de 30 ans au cours des deux dernières décennies.

Conséquence de la réforme des retraites de 2010, les âges de départ en fin de carrière devraient progresser de façon significative d'ici 2022, atteignant 61 ans chez les employés et les professions intermédiaires et 62 ans chez les cadres. Les militaires, policiers et pompiers continueraient de quitter leur emploi en fin de carrière autour de 57 ans en moyenne, un âge bien inférieur à l'ensemble des métiers, malgré un recul de l'âge moyen de départ estimé à un peu plus de deux ans sur la décennie.

Les départs tardifs après 62 ans sont déjà fréquents chez les professionnels du droit car les trois quarts exercent en tant que professions libérales.

3 • Postes à pourvoir

Au total, selon le scénario central, 529 000 postes seraient à pourvoir sur la période 2012-2022 dans les métiers administratifs de la fonction publique et des professions juridiques, correspondant à 612 000 départs en fin de carrière et à la destruction nette de 83 000 emplois (tableau 1). Les départs en fin de carrière ne seraient donc pas tous remplacés, dans un contexte de forte contrainte budgétaire sur les dépenses publiques.

Près d'un départ sur cinq ne serait pas remplacé sur les postes d'employés ou de professions intermédiaires de la fonction publique, tandis que le nombre d'agents de catégorie A continuerait à progresser. Les métiers les moins qualifiés y subiraient plus les effets des gains de productivité réalisés grâce aux technologies numériques, particulièrement l'échange informatisé des données, qui continueraient de se diffuser dans ces métiers [9].

Tableau 1 • Départs en fin de carrière et postes à pourvoir à l'horizon 2022, selon le scénario central

En milliers

Famille professionnelle	Effectif 2022	Postes à pourvoir 2012-2022	Dont :		Postes à pourvoir annuellement (en %)
			créations nettes d'emplois	départs en fin de carrière	
Employés administratifs de la fonction publique (C et assimilés)	752	211	-51	262	2,7
Professions intermédiaires administratives de la fonction publique (B et assimilés)	386	109	-26	135	2,7
Cadres de la fonction publique (A et assimilés)	509	169	40	129	3,5
Professionnels du droit (sauf juristes d'entreprise)	109	31	15	16	3,1
Armée, police, pompiers	324	8	-62	70	0,2
Ensemble du domaine	2 080	529	-83	612	2,5
<i>Ensemble des métiers</i>	<i>27 582</i>	<i>7 966</i>	<i>1 774</i>	<i>6 192</i>	<i>3,0</i>

Lecture : entre 2012 et 2022, selon le scénario central, les métiers de la fonction publique et des professions juridiques perdraient dans leur ensemble 83 000 emplois et compteraient 612 000 départs en fin de carrière. Au total, près de 529 000 postes seraient donc à pourvoir (612 000 – 83 000), soit un nombre inférieur à celui des départs en fin de carrière. Au total, sur la période 2012-2022, les postes à pourvoir représenteraient annuellement 2,5 % de l'emploi dans ces métiers, contre 3,0 % tous métiers confondus.

Source : projections France Stratégie-Dares, scénario central.

Compte tenu des perspectives d'emploi, les taux de postes à pourvoir annuellement seraient inférieurs à la moyenne de l'ensemble des métiers chez les employés, les professions intermédiaires et les militaires, policiers et pompiers. Ils seraient au contraire plus élevés chez les cadres et les professionnels du droit. S'agissant des militaires, policiers et pompiers, le faible taux annuel de postes à pourvoir ne signifie pas que ces métiers ne chercheront plus à recruter au cours de la décennie 2012-2022. En effet, en raison d'un *turn-over* très élevé (7,5 années en moyenne sur un poste), l'armée de terre devrait continuer à réaliser chaque année plus de 10 000 embauches [3, 4]. Par ailleurs, l'accès aux postes occupés dans les métiers administratifs de la fonction publique s'opère souvent par promotion interne, celle-ci étant beaucoup plus fréquente que dans l'ensemble des métiers (Simonnet et Ulrich, 2009).

4 • Caractéristiques des personnes en emploi

Représentant 5 % des effectifs, les débutants sont moins présents dans ce domaine que dans l'ensemble de la population en emploi (tableau 2). Ils sont rares parmi les trois niveaux de qualifications des administrations publiques (entre 4 et 5 %) car les contraintes budgétaires et les promotions internes fréquentes limitent le nombre de nouvelles embauches. À l'opposé les débutants sont surreprésentés dans les professions juridiques (11 %). Les métiers administratifs des fonctions publiques n'en jouent pas moins un rôle important sur le marché du travail des jeunes, compte tenu des volumes annuels de recrutements [10].

Tableau 2 • Caractéristiques des personnes en emploi

En %

Famille professionnelle	Âge médian 2010-2012 (ans)	Part des femmes		Part des femmes parmi les actifs récents(*) 2010-2012	Part des débutants (**) 2008-2012	Ancienneté dans l'entreprise <1an 2010-2012
		2010-2012	2022			
Employés administratifs de la fonction publique (C et assimilés)	45	73	73	69	4	7
Professions intermédiaires Administratives de la fonction publique (B et assimilés)	47	68	70	63	4	5
Cadres de la fonction publique (A et assimilés)	47	45	52	54	5	4
Professionnels du droit (sauf juristes)	43	52	61	65	11	10
Armée, police, pompiers	36	15	22	21	8	3
Ensemble du domaine	43	55	59	52	5	6
<i>Ensemble des métiers</i>	<i>42</i>	<i>47,5</i>	<i>49,1</i>	<i>48,3</i>	<i>7,6</i>	<i>15,0</i>

(*) Les actifs récents ont achevé leurs études initiales depuis moins de dix ans.

(**) Les débutants sont les jeunes ayant achevé leurs études initiales au cours des quatre années précédant l'enquête.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2008 à 2012 ; projections France Stratégie-Dares, scénario central.

Le niveau de diplôme dans ce domaine n'a cessé de progresser au cours des dernières décennies, y compris pour les militaires, policiers et pompiers [1]. Le déclassement à l'embauche y est fréquent avec des niveaux de diplôme, en particulier chez les employés administratifs et les professions intermédiaires, supérieurs au niveau minimum requis pour les concours d'entrée [10, 11]. Parmi les jeunes débutants, plus de la moitié des employés et plus de 80 % des professions intermédiaires administratives sont diplômés du supérieur. Pour les professions du droit, l'accès à l'exercice de la plupart des métiers est régulé par un diplôme ou un concours (école de la magistrature, certificat d'aptitude à la profession d'avocat, diplôme de notariat ...). De fait, neuf professionnels du droit sur dix détiennent un diplôme de niveau bac+3 et ou plus.

En 2010-2012, les femmes occupent plus d'un emploi sur deux dans le domaine de la fonction publique et des professions juridiques (55 %). Elles sont surreprésentées parmi les employés et les professions intermédiaires de la fonction publique où elles occupent plus de deux tiers des emplois (73 % parmi les personnes de la catégorie C et 68 % parmi celles de catégorie B). Les métiers du droit continuent également de se féminiser largement, surtout parmi les avocats [5] : les femmes déjà majoritaires dans les métiers du droit en 2010-2012 devraient voir leur part progresser davantage d'ici 2022, passant de 52 à 61 %. Les militaires, policiers et pompiers sont en revanche des métiers encore exercés en grande majorité par des hommes (85 %).

À l'horizon 2022, les femmes occuperaient une part plus importante des postes de ce domaine exceptés ceux d'employés administratifs de la fonction publique où leur part se maintiendrait. En raison du niveau d'études en moyenne plus élevé des débutantes que des débutants, elles devraient être de plus en plus nombreuses dans les métiers les plus qualifiés, parmi les professionnels du droit ou les cadres de la fonction publique. De plus, leur part devrait augmenter sensiblement au sein des métiers de l'armée, de la police et des pompiers, tout en restant cependant encore très faible (tableau 2).

Pour en savoir plus

[1] Dares (2013), *Portraits statistiques des métiers 1982-2011*, domaine « P-Administration publique, professions juridiques, armée et police »

Site internet : <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/les-portraits-statistiques-des-metiers>

[2] Guilloux A., Passet O. (2011), « Tendances de l'emploi public : où en est-on ? », *Note de synthèse*, Centre d'analyse stratégique, n° 214, février
<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NS-EcoFinances-214.pdf.pdf>

[3] Ministère de la défense et des anciens combattants (2012), *Bilan social 2011 du ministère de la Défense*, Direction des ressources humaines du ministère de la défense.

[4] Foucault M., Irondelle B., Gelez V. (2012), « Recruter et fidéliser : nouvel impératif catégorique de l'armée française ? », *Revue Défense Nationale* n° 749, avril.

[5] Moreau C. (2010), « Les avocats : une profession en expansion qui se féminise », *Infostat justice* n° 109, octobre.

[6] Observatoire des métiers des professions libérales (2009), *Synthèse du portrait prospectif approfondi de la branche des cabinets d'avocats*, octobre.

[7] Wickers T., Jamin C. (2010), « L'avenir de la profession d'avocat », *Commentaire* n° 132, hiver.

[8] Observatoire des métiers des professions libérales (2012), *Etudes d'huissiers de justice. De l'état des lieux à la prospective*, février.

[9] Benhamou S., Chilaud F., Klein T. (2013), « Quel est l'impact des TIC sur les conditions de travail dans la fonction publique ? », *Note d'analyse n° 318*, Centre d'analyse stratégique, janvier.

[10] DGAFP (2013), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique- édition 2013*. La documentation française, novembre.

[11] Di Paola V., Moullet S. (2012), « Peut-on en finir avec le déclassement ? Evolution du déclassement dans la fonction publique en début de carrière », *Formation emploi* n° 118.

[12] Sénigout E., Baradji E., Idmachiche S. (2014) « L'emploi dans la fonction publique en 2012 », *Insee première n° 1496*, avril.

[13] Observatoire de la fonction publique territoriale

Site internet : http://www.observatoire.cnfpt.fr/pages_local/accueil.phtml