



# DIRECTION DES STATISTIQUES DEMOGRAPHIQUES ET SOCIALES

Département de l'Emploi et des Revenus d'activité

Division "Exploitation des Fichiers Administratifs sur l'Emploi et les Revenus"

**NOTE**

Dossier suivi par :  
Marie-Christine PARENT  
Tél. : 01.41.17.54.31  
Fax : 01.41.17.39.88  
Messagerie : marie-christine.parent@insee.fr

Paris, le 24 mai 2004  
N° 100 / F220

## L'EMPLOI PUBLIC : LES SOURCES<sup>1</sup>

Présentation au CNIS, Formation emploi et revenus du 06/05/2004

L'étude des trois fonctions publiques repose encore principalement sur des sources spécifiques à chaque fonction publique. Des investissements sont en cours, cependant, pour développer des sources transversales aux trois fonctions publiques (enquête Emploi, URSSAF, DADS, Enquêtes coût-structure)<sup>2</sup>. L'articulation et la cohérence entre les différentes sources, en partie résolue depuis la création de l'OEP par la mise en place du tableau de synthèse des emplois, reste cependant une préoccupation majeure (cf. Tableaux de synthèse 1998 à 2001).

### 1- LES SOURCES SPECIFIQUES

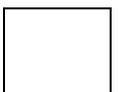
#### L'ÉTAT

##### ➤ L'exploitation des fichiers de paye des agents de l'Etat gérés par la DGCP

L'exploitation par l'INSEE des fichiers de paye, avec quelques compléments (enquête auprès de certains établissements publics, personnels militaires transmis directement par le ministère de la Défense), fournit une information très riche, certes limitée aux variables qui ont un intérêt pour l'établissement de la paye (ce qui exclut par exemple le niveau de diplôme). Elle permet à la fois la connaissance des effectifs et des rémunérations. Sauf pour le ministère de la Défense, les données sont individuelles et non anonymisées. Il est donc possible, au moyen du NIR, de suivre les agents au fil des années. Les enseignants de l'enseignement privé sous contrat sont payés par la Direction générale de la comptabilité publique et sont donc recensés, de même que tous les personnels payés sur des crédits

<sup>1</sup> Cette contribution est largement tributaire des différents rapports élaborés par J.-F. PONSOT pour le CNIS suite à l'avis du CNIS de juillet 1994. Par ailleurs, je remercie vivement tous mes relecteurs, à l'INSEE et dans les ministères, pour m'avoir envoyé leurs remarques dans les délais brefs que je leur avais imposés.

<sup>2</sup> Voir tableau page 6.



budgétaires d'Etat. Les personnels des établissements publics administratifs (EPA) et industriels et commerciaux (EPIC) qui ne s'apparentent pas à des entreprises, sont pour tout ou partie payés sur budget propre et ne figurent pas dans le fichier de paye. Les informations correspondantes sont soit collectées par enquête complémentaire biennale, soit, de plus en plus, extraites des DADS. Des anciennes grandes entreprises nationales de la Comptabilité nationale, seule la Poste reste désormais dans le champ. France Télécom n'est plus enquêté depuis 1999. La première exploitation des fichiers de paye remonte à 1976.

La notion d'emploi principal et d'emploi secondaire est définie à partir du nombre d'heures travaillées. Elle permet, quand on agrège les sources spécifiques, d'éviter les doubles comptes liés à la multi-activité.

A moyen terme, cette source va être impactée d'une part en 2006 par la mise en place de la LOLF, substitution à la nomenclature budgétaire « Ministère, chapitre, article, paragraphe » du volet « Programme, action compte » et mise en place d'un compte d'affectation spéciale consacré au régime des pensions des fonctionnaires, et d'autre part, dès 2005, par la mise en place d'un régime additionnel de primes des fonctionnaires.

#### ➤ **Les enquêtes de la DGAFP**

La DGAFP recueille tous les ans, les résultats de l'ensemble des concours organisés par les ministères. Elle dispose ainsi chaque année, du nombre de personnes recrutées dans chacun des corps de l'administration selon le mode de concours (externe, interne, ...) et les principales caractéristiques des personnes recrutées (sexe, diplôme, origine, ...). Par ailleurs, la DGAFP effectue des enquêtes thématiques auprès des directions de personnel des ministères, notamment sur la formation professionnelle.

### **LES COLLECTIVITES LOCALES**

#### ➤ **L'enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (COLTER)**

Cette enquête, réalisée depuis 1983, permet de suivre les effectifs par type d'organismes et selon quelques critères de ventilation : sexe, statut (titulaire, non titulaire, emplois aidés et apprentis, assistantes maternelles), travail à temps complet ou non (avec dans ce dernier cas distinction entre emplois principaux et secondaires pour éviter les doubles comptes). Elle est exhaustive. A partir de 1993, a été introduite une ventilation par cadre d'emplois (notion équivalente à celle de corps dans les autres fonctions publiques), sauf pour les organismes privés d'action locale -financés majoritairement par les collectivités locales, mais pour lesquels cette notion n'a pas de sens-.

A compter de 2000, les apprentis sont comptés à part ; en 2001, apparaît pour la première fois la notion de contrats à temps non complet ; en 2002, une ventilation des effectifs par établissement permet d'affiner la répartition géographique.

#### ➤ **Les bilans sociaux (DGCL-CNFPT)**

Des rapports aux CTP (comités techniques paritaires) sur l'état de la collectivité sont désormais établis à rythme biennal ; les premiers rapports portaient sur le 31 décembre 1997 et ont donné lieu à exploitation statistique par la DGCL et le CNFPT et sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. La synthèse détaillée des bilans sociaux 2001 paraîtra en juillet 2004 après une diffusion des premiers résultats en avril. Les bilans sociaux comportent beaucoup d'informations sur la mobilité et sur la formation des agents territoriaux. Ils comprennent une ventilation des personnels entre emploi permanent et emploi non permanent, différente de la notion d'emploi principal au sens de l'INSEE et une indication sur la part des primes dans la rémunération. Ils ne comprennent pas les effectifs de Paris (Ville, département et établissements) qui ne relèvent pas de la fonction publique territoriale. Les bilans sociaux 2001 sont redressés en prenant comme référence le nombre de titulaires dans COLTER.



## LES ETABLISSEMENTS DE SANTE ET LES ETABLISSEMENTS MEDICO-SOCIAUX

### ➤ Les enquêtes annuelles et pluri-annuelles auprès des établissements de santé

Le suivi annuel des effectifs s'appuie depuis 1994 sur le volant « effectifs » de l'enquête SAE (statistique annuelle d'établissement) de la DREES qui porte sur l'activité des établissements de santé. L'enquête a été renouvelée en 2001; le volet effectif est moins détaillé (il ne comprend pas de ventilation par sexe) que dans l'enquête H80, qui concernait les seuls hôpitaux publics.

Pour les besoins de la DHOS, l'enquête SPE fournit périodiquement (1995, 1998, 2001) une information détaillée sur la ventilation des effectifs par corps-grade-échelon, âge, etc.

Pour un échantillon d'hôpitaux, la DHOS et la DREES réalisent une exploitation de fichiers de paye. Cette opération, dite "enquête coûts et carrières", repose sur l'utilisation d'une application informatique commune, ce qui exclut l'Assistance publique Hôpitaux de Paris (et ses équivalents de Lyon et Marseille) ; elle ne joue pas un rôle équivalent à l'exploitation des fichiers de paye de l'Etat, mais permet par exemple des calculs analogues sur l'évolution des salaires et apporte des informations sur les entrées et sorties, les titularisations. Il convient également de signaler l'exploitation des bilans sociaux par la DHOS.

### ➤ Le dispositif d'enquête sur les établissements sociaux

Le champ de la fonction publique hospitalière comprend également des établissements d'hébergement pour personnes âgées, dont les effectifs sont suivis par une enquête quadriennale de la DREES (enquête EHPA) et d'autres établissements sociaux, mais ces derniers sont inclus dans le champ de l'enquête sur les effectifs des collectivités territoriales.

## 2- LES SOURCES TRANSVERSALES

### LES URSSAF : UNE COLLECTE TRIMESTRIELLE

Le champ des Bordereaux récapitulatifs de cotisations couvre l'ensemble du secteur privé hors les établissements relevant du régime agricole et les particuliers-employeurs. Tout le secteur public est couvert, à l'exception des fonctionnaires de l'Etat payés par la DGCP.

Le recueil de l'information par l'INSEE est trimestriel, les premiers résultats sont disponibles 70 jours après la fin du trimestre.

Elle est constituée de fichiers récapitulatifs par établissement, aucune information individuelle sur les salariés n'est disponible. L'information potentiellement disponible comprend les effectifs fin de trimestre, les rémunérations, les cotisations dues et les exonérations. A l'heure actuelle, l'INSEE n'exploite que les effectifs et les rémunérations. Les évaluations sur l'emploi public ne sont pas mobilisées nationalement, mais certaines Directions régionales de l'INSEE les exploitent régionalement. La refonte de l'application informatique correspondante (EPURE) prévoit une mise à disposition des données sur le secteur public avec la même qualité que pour le privé. En effet, à compter de 2007, ces données vont constituer le premier point sur les estimations annuelles d'emploi du futur système ESTEL (ESTimations localisées d'emploi).

### LES DADS : L'ENSEMBLE DES SALAIRES ET DES EMPLOYEURS EN PERIODICITE ANNUELLE

Si l'on excepte les agents de l'Etat, les particuliers-employeurs et les activités extraterritoriales, les DADS (déclarations annuelles de données sociales) couvrent l'ensemble des salariés ; les informations sur les EPA ou les EPIC viennent compléter le champ du fichier de paye pour la partie des effectifs qui n'est pas inscrite au budget de l'Etat.

Pour les collectivités locales et la fonction publique hospitalière, les DADS fournissent également des données sur les effectifs et les salaires : un INSEE-Première sera publié à l'été 2004 sur les salaires dans les collectivités locales en 2002 et reconduit par la suite régulièrement. Concernant les effectifs, une des limites actuelles concerne l'impossibilité de séparer les titulaires des non titulaires ; par ailleurs, le cadre d'emploi n'est qu'à moitié



renseigné pour les collectivités locales (FPT), et totalement absent pour la fonction publique hospitalière (FPH).

La codification par catégories socioprofessionnelles entraîne que de fait la moitié des effectifs des collectivités locales relève d'une seule catégorie : les employés civils et agents de service de la fonction publique.

Par contre, l'intérêt des DADS, c'est que comportant des informations individuelles à la fois sur l'employeur et le salarié, elle permet de s'affranchir d'une définition en extension de l'emploi principal et permet(tra) de traiter correctement la multi-activité et d'éviter les doubles comptes.

Les DADS permettent également de dégager quelques indications sur la mobilité des salariés en cours d'année, alors que l'enquête annuelle sur l'Emploi autorise les comparaisons des situations à un an d'intervalle.

### **L'ENQUETE EMPLOI EN CONTINU**

L'enquête Emploi en continu, mise en place à compter de juillet 2001, fournit des comptages trimestriels et annuels sur l'ensemble des trois fonctions publiques dans un délai de trois mois après la fin de chaque trimestre.

Elle fournit également des indications sur le niveau de formation, la profession dans la nomenclature PCS (profession et catégorie socio-professionnelle) et inclut une question sur le statut des agents de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux publics. Sur ce champ, l'échantillon est d'assez grande taille : environ 7 500 personnes par trimestre.

Contrairement aux sources spécifiques, le repérage des personnes du champ public souffre de certaines imprécisions, puisqu'il résulte de la perception qu'ont les salariés du caractère, public ou privé, de leur emploi. C'est ainsi, que se déclarent faisant partie de la fonction publique, beaucoup de personnes travaillant pour EDF alors que l'ensemble des sources spécifiques les écartent du champ de l'emploi public.

Un appariement avec SIRENE permet cependant de retrouver l'information sur l'établissement de travail dans 80 % des cas et donc, à l'aide de la catégorie juridique et parfois de l'activité économique, de confirmer ou d'infirmer la déclaration spontanée de l'enquêté. On doit cependant manipuler avec précaution cette codification : par exemple, le personnel enseignant des établissements primaires, bien que payé par l'Etat, se retrouve affecté dans les communes. De même, les enseignants des écoles privées sous contrat, se déclarent spontanément comme agents de l'Etat, conformément aux fichiers de paye, mais se retrouvent comptés avec les effectifs des associations quand on opte pour une approche établissement.

## **3- LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME (2006-2007)**

### **DE NOUVELLES SOURCES**

#### **➤ Les infocentres de SIRH, pour assurer le GPEEC dans le cadre de la LOLF**

Dans la perspective de la LOLF et de la GPEEC, la DGAFP pilote la mise en place d'un infocentre sur les SIRH des agents de l'Etat : ce projet permettra de disposer de la plupart des informations collectées par enquête et d'avoir des informations fines sur les agents (diplôme, etc.) non mobilisables actuellement. Le système d'information sera alimenté par des éléments des fichiers de paye (cf. annexe 3).

Dans le même objectif, l'OEP travaille à la mise en place d'un infocentre des centres de gestion qui gèrent les titulaires des communes et de leurs démembrements employant moins de 350 titulaires à temps complet (cf. annexe 3).

#### **➤ L'enquête CNFPT sur les effectifs des collectivités locales par secteur d'activité**

Cette enquête par sondage, lancée en 2001 en partenariat par la délégation régionale du CNFPT et la direction régionale de l'INSEE de Rhône-Alpes, a vocation à prendre une dimension nationale. Complémentaire à l'enquête COLTER, elle demande une ventilation



des emplois par secteur d'activité des agents. Sur demande du CSFPT, une réflexion est actuellement pilotée par l'OEP pour rendre cette nomenclature cohérente avec la nomenclature fonctionnelle des communes, ce qui permettrait au niveau micro-économique de mettre en relation les coûts et les effectifs correspondants, et, sur le plan macro-économique de calculer une productivité du travail par domaine d'activité (cf. annexe 4).

➤ **L'extension des enquêtes ECMO et ESS aux secteurs M, N, O (santé et éducation)**

La prochaine enquête sur le coût de la main-d'œuvre, qui portera sur l'année 2004, sera réalisée en 2005, ses résultats devant être livrés à Eurostat avant juin 2006. Puis, l'Insee réalisera, en 2006 et 2007, une enquête sur la structure des salaires portant sur l'année 2006. Pour la première fois, ces enquêtes, qui auparavant ne concernaient que le secteur marchand, devront être étendues aux sections M (éducation), N (santé et action sociale) et O (services collectifs, sociaux et personnels) de la Nace. Ces trois sections ont la particularité de concerner à la fois des activités marchandes et non marchandes.

Concernant la France, il n'est pas encore décidé si cette demande donnera lieu à une extension de l'enquête ou si la réponse à Eurostat se fera par mobilisation de sources déjà disponibles. Ces enquêtes quadriennales seront, dans le nouveau dispositif, annualisées (la moitié de l'échantillon sera enquêtée chaque année).

#### **UNE AMELIORATION DES SOURCES EXISTANTES**

Les principales améliorations attendues concernent les DADS.

- L'OEP, en concertation avec les administrations concernées (DGCL, INSEE, DREES, DHOS) propose de rendre la NET obligatoire dans les DADS et d'introduire dans les DADS la nomenclature des corps de la FPH (cf. annexe 4).
- La mise en place d'une nomenclature métiers sur la base des propositions du CNFPT, validée par l'ensemble des acteurs locaux, permettra, à terme, d'améliorer la qualité des libellés emplois servant à codifier la CS (cf. annexe 4).
- Avec la mise en place de la DADS\_U, en 2006 sur l'exercice 2005, la distinction entre titulaires et non-titulaires sera accessible pour des besoins statistiques. Le taux de temps partiel est également une des futures variables de la DADS\_U.
- La mise en place du RAP (régime additionnel de primes) sur les trois fonctions publiques permettra de mieux séparer Fonction Publique Territoriale et Fonction Publique Hospitalière. L'assiette des primes assujetties au régime devrait également être disponible.
- La refonte du Système d'information sur les agents de l'Etat, initiée en septembre 2004, comprend, outre la modernisation de la chaîne « fichiers de paye », une mobilisation des DADS de l'Etat et une mise en cohérence croisée des deux systèmes.

#### **LA LOCALISATION DE L'EMPLOI PUBLIC**

Outre les travaux de la DGAFP sur la régionalisation de l'emploi public, deux grandes applications vont dans les années à venir fournir des évaluations fines (NES36/114 \* Zone d'emploi) sur l'emploi public.

Il s'agit des projets CLAP (connaissance locale de l'appareil productif) et ESTEL (ESTimations localisées d'emploi).

Comme préalable à ces projets, la généralisation et le passage en régime de croisière des travaux entrepris en 1999 sur la sirétisation des fichiers de paye de la Comptabilité publique a été confiée par le DERA à la direction régionale de Rennes. Ces travaux ont conduit à une sirétisation quasi-complète de 2001, 2002 devant être sirétisé à l'été 2004 et 2003 à l'automne 2004. La sirétisation est suivie d'une phase qualité qui consiste à localiser finement l'emploi public d'Etat : en effet, on est souvent en présence de SIRET paye et il convient de redistribuer l'emploi correspondant dans les établissements « productifs » correspondants. L'objectif est de disposer d'un fichier complet 2002 à l'automne 2004.



Les deux phases sont confiées aux équipes OLEE des directions régionales de l'INSEE. En régime de croisière, la phase de sirétisation continuera de relever de la responsabilité du DERA, alors que la phase qualité sera prise en charge par le poste de travail de CLAP. Un retour d'information vers le DERA lui permettra d'alimenter les autres partenaires intéressés par l'emploi local, en particulier le projet ESTEL. Ce dernier a pour vocation principale de retracer les actifs occupés au 31/12 au lieu de résidence, mais une mise en cohérence doit être effectuée avec le volume de travail au lieu de travail au sens de CLAP.

#### **4- LA MESURE DES EFFECTIFS**

##### **CHAMP GEOGRAPHIQUE**

Dans les fichiers de paye de l'Etat figurent les agents en Métropole, dans les DOM (70 000), les TOM (20 000) et à l'étranger (50 000); les enquêtes sur les effectifs des collectivités territoriales et sur les hôpitaux incluent les DOM (50 000 et 15 000) mais non les TOM. Les données de l'enquête Emploi, comme des séries longues sur l'emploi, portent sur la Métropole.

##### **STATISTIQUES EMPLOYEURS ET NOMBRE DE PERSONNES OCCUPEES**

Dans l'enquête Emploi (ou dans le Recensement de la Population) les personnes sont classées selon l'activité principale exercée.

Dans l'exploitation des fichiers de paye de l'Etat, l'appariement sur le NIR permet d'éviter des double-comptes au sein de la source et la notion d'emploi principal d'éviter des doubles comptes avec les autres sources sur l'emploi public.

Dans l'enquête sur les effectifs des collectivités territoriales, on demande aux employeurs de ventiler les effectifs entre emploi principal et secondaire de manière à éviter les double comptes au moment d'agréger les informations dans le tableau de Synthèse des emplois. Mais cette information reste mal comprise par les déclarants.

Dans les hôpitaux publics se pose la question des médecins: hospitalo-universitaires qui, au titre de l'enseignement supérieur sont principalement des agents de l'Etat, et sont également au titre de leur activité secondaire, médecins à temps partiel et attachés des hôpitaux.

Ces recouvrements, même bornés par les définitions de l'OEP, sont sources d'imprécision dans le comptage des effectifs cumulés des trois fonctions publiques. Seule la chaîne DADS, quand elle couvrira les trois fonctions publiques, permettra d'affecter sans ambiguïté les salariés dans leur emploi principal, public ou privé. Elle fournira des données de cadrage qui devront être complétées par les sources spécifiques et des enquêtes sur des champs particuliers (enquête CNFPT, enquête DREES par domaine d'activité, etc.). C'est à ce titre que l'on peut présenter les DADS comme la colonne vertébrale du futur système sur l'emploi et les revenus d'activité. Cela implique que l'on soit capable de positionner les DADS par rapport aux sources complémentaires (ce sera notamment facilité quand le FINESS sera adossé au SIRET) et d'éclairer les écarts avec l'enquête emploi.

##### **LA CONVERSION EN EQUIVALENT TEMPS PLEIN**

Dans une autre optique, les effectifs peuvent être convertis en équivalents temps plein : cette opération est indispensable pour tout rapprochement avec les effectifs budgétaires de l'Etat, cependant que dans les collectivités locales, outre l'exercice à temps partiel, certains postes sont définis comme à temps non complet, avec un quota d'heures. Les sources spécifiques fournissent des données en équivalents temps plein, calculées avec une plus ou moins grande précision : ainsi il peut s'agir de données en années-travail ou de la conversion en équivalents temps plein d'effectifs en fin d'année.



## Le système d'information sur l'emploi public

| Périodicité                | Délais           | Enquêtes  | Sources administratives  |
|----------------------------|------------------|---|--|
| Trimestrielle              | Deux mois        | <b>Enquête emploi</b><br><u>Champ</u> : les trois fonctions publiques   | <b>EPURE (point brut)</b><br><u>Champ</u> : hors titulaires d'Etat   |
|                            | Quatre mois      |   | <b>EPURE (point redressé)</b><br><u>Champ</u> : hors titulaires d'Etat   |
| Annuelle                   | Deux mois        | <b>Enquête emploi</b><br><u>Champ</u> : les trois fonctions publiques   |  |
|                            | Six mois         |   | <b>EPURE (point semi-définitif)</b><br><u>Champ</u> : hors titulaire d'Etat<br><br><b>Fichiers de paye (point avancé)</b><br><u>Champ</u> : agents civils payés par l'Etat |
|                            | Douze mois       | <b>COLTER</b><br><u>Champ</u> : collectivités locales et assimilées   | <b>EPURE (point définitif)</b><br><u>Champ</u> : hors titulaire d'Etat   |
|                            | Quinze mois et + | <b>Enquête SAE (DREES/DHOS)</b><br><u>Champ</u> : Etablissements hospitaliers<br><br><b>Enquête « Recrutement » (DGAFP)</b><br><u>Champ</u> : fonctionnaires de l'Etat  | <b>Fichiers de paye</b><br><u>Champ</u> : agents de l'Etat<br><br><b>DADS</b><br><u>Champ</u> : à terme les 3FP  |
| Périodicité pluri-annuelle |                  | <b>Enquêtes EHPA, SPE, ES</b><br><u>Champ</u> : médico-social (DHOS)<br><br><b>Enquêtes ESS et ECMO</b><br><u>Champ</u> : secteurs M, N, O<br><br><b>Enquêtes CNFPT</b><br><u>Champ</u> : Collectivités Locales | <b>Bilans sociaux</b><br><u>Champ</u> : Coll. Loc hors Paris (DGCL)<br><br><b>Enquête « Coût et carrière » (DREES/DHOS)</b><br><u>Champ</u> : Etablissements hospitaliers  |

