

Vieillesse de la fonction publique en Bourgogne-Franche-Comté : un défi pour les ressources humaines

La fonction publique emploie 236 150 agents en Bourgogne-Franche-Comté en 2013. Les fins de carrière constituent un défi à relever pour la gestion des ressources humaines. En effet, 16 % des agents sont âgés de 55 ans ou plus. Cette problématique du vieillissement est plus aiguë dans la fonction publique territoriale et dans certaines familles de métiers, comme l'administration commune aux trois versants, les soins qui relèvent de la fonction publique hospitalière ou encore bâtiment-travaux publics plus spécifique au versant territorial.

Les mobilités géographiques, notamment internes à la région constituent un levier d'action en matière de gestion des ressources humaines. Ces mobilités ainsi que de potentielles passerelles entre versants peuvent être une opportunité dans des zones d'emploi comme celles de Chatillon, Gray, Montbard ou Saint-Claude dans lesquelles la part des seniors est importante.

Madeline Bertrand - Régine Bordet-Gaudin (Insee)

En Bourgogne-Franche-Comté, la fonction publique emploie 236 150 agents. Cela représente 22 % de l'emploi régional, une part similaire à celle de la France de province (figure 1). Ces emplois publics sont beaucoup plus présents dans les villes qui concentrent les plus gros employeurs : hôpitaux, sièges de préfecture et des services déconcentrés de l'État. Ainsi, les zones d'emploi de Dijon, Besançon et Belfort - Montbéliard - Héricourt réunissent à elles seules 104 800 agents, soit 44 % des

effectifs publics de la région (figure 2). La concentration de l'emploi public est aussi plus marquée dans la fonction publique hospitalière : quatorze communes emploient 60 % des agents relevant de ce versant. L'implantation des établissements hospitaliers suit les principes du Schéma Régional d'Organisation Sanitaire, lequel vise à assurer une meilleure adéquation entre l'offre et les besoins de santé sur le territoire tout en regroupant les plateaux techniques sur quelques établissements de grande taille.

La concentration de l'emploi est tout aussi marquée dans la fonction publique d'État. Certes, une partie non négligeable des établissements et donc des effectifs employés répondent à une logique de proximité vis-à-vis de la population. C'est en particulier le cas des établissements de l'enseignement primaire et secondaire ou de la sécurité publique. Toutefois, des établissements de grande taille comme les universités et leurs antennes ne sont implantées que sur quelques zones d'emploi.

Les effectifs de la fonction publique territoriale sont répartis de façon plus homogène. Celle-ci regroupe les personnels des collectivités territoriales, communes, départements, région et des structures intercommunales comme les communautés de communes et des établissements publics et offices publics d'HLM.

Un agent territorial sur cinq âgé de 55 ans ou plus

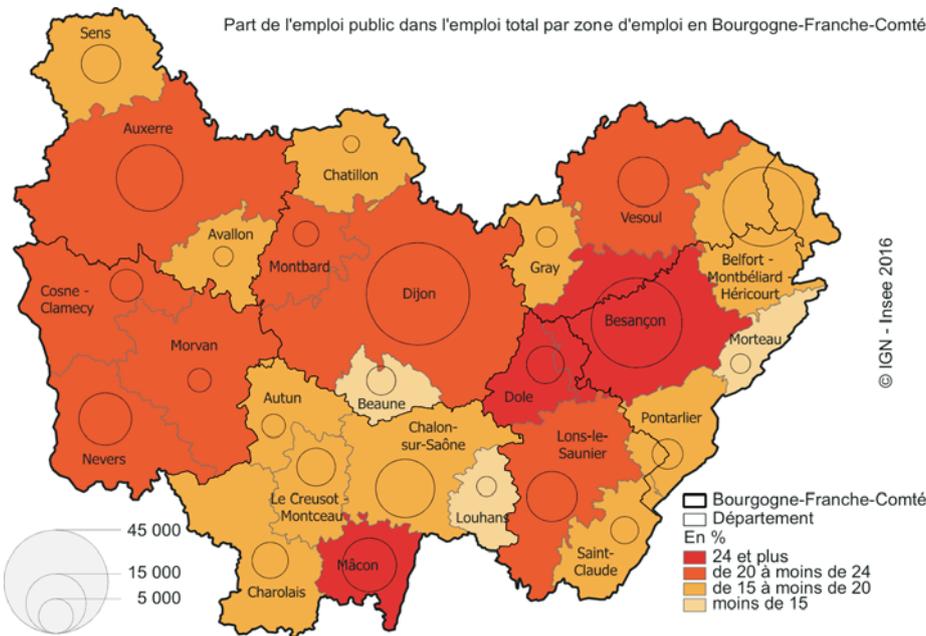
En Bourgogne-Franche-Comté, 16 % des agents de la fonction publique sont âgés de 55 ans ou plus contre 13 % pour la population active régionale dans son ensemble.

1 Un emploi sur cinq dans la fonction publique en Bourgogne-Franche-Comté

	Emploi public			Agents de la fonction publique âgés de 55 ans ou plus		
	Nombre d'emplois	Répartition (en %)	Part dans l'emploi total (en %)	Nombre d'emplois	Répartition (en %)	Part dans l'emploi total (en %)
Fonction publique d'État	99 640	42	9	15 000	39	15
Fonction publique territoriale	74 170	32	7	15 040	39	20
Fonction publique hospitalière	62 340	26	6	8 490	22	14
Ensemble de la fonction publique	236 150	100	22	38 530	100	16

Champ : postes principaux (actifs et non annexes) au 31 décembre.
Source : Insee, Siasp 2013.

2 Zones d'emploi de Besançon, Dole et Mâcon : un emploi sur quatre dans la fonction publique



Source : Insee, SIASP 2013 (effectifs prenant en compte les dégroupements) ; estimations d'emploi 2012.

Le vieillissement dans la fonction publique constitue donc un défi à relever auquel tous les versants sont confrontés. Les employeurs publics ont à anticiper les recrutements à venir dans un contexte de réduction des effectifs. Ils doivent aussi assurer la gestion des fins de carrières de ces seniors. En effet la pénibilité de certains métiers se renforce avec l'âge. C'est ainsi le cas pour les agents de la voirie, des espaces verts ou des crèches dans la fonction publique territoriale, des infirmiers, aides-soignants ou agents de service dans la fonction publique hospitalière ou encore des enseignants dans la fonction publique d'État.

La fonction publique territoriale est la plus concernée par le vieillissement : un agent sur cinq est âgé de 55 ans ou plus. La plupart de ces agents ont été recrutés au début des années 80 lors de la première vague de décentralisation. Ce vieillissement est plus accentué dans les zones d'emploi de la Nièvre et de la Haute-Saône, là où la population est aussi plus âgée (figure 3). Il est en revanche moins marqué dans les territoires où la population est plus jeune, le long de l'axe Dijon - Mâcon et à l'est de la région.

Avec 15 % de seniors, le personnel de la fonction publique d'État est également âgé. La zone d'emploi de Montbard et celles du sud-ouest de la région sont les plus confrontées à cette problématique. Contrairement au versant territorial, la géographie du vieillissement des agents publics d'État ne se confond pas avec le

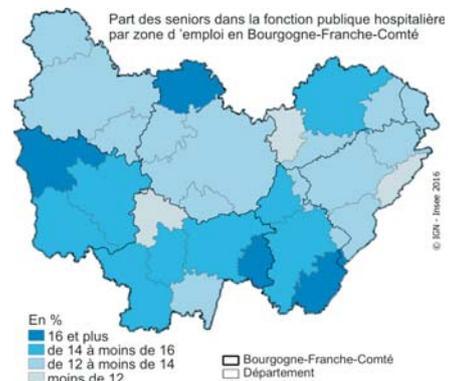
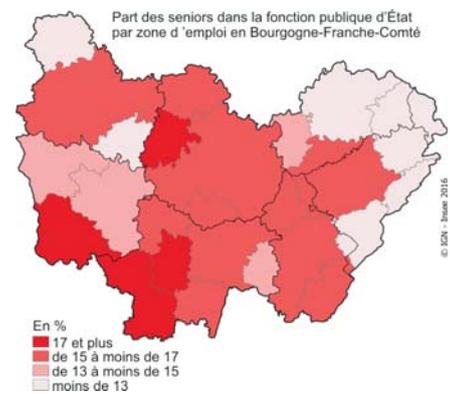
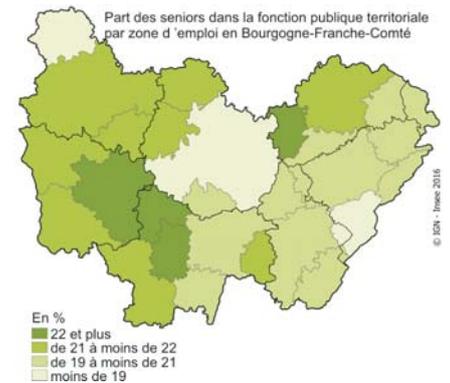
profil démographique de la population sur les territoires. Ce phénomène est en partie lié au mode de recrutement et d'affectation. En effet, les agents nouvellement embauchés par concours, souvent plus jeunes, sont en général affectés dans des territoires déficitaires en personnel. C'est le cas de la zone d'emploi de Vesoul à la population plus âgée qu'en moyenne régionale et pourtant peu concernée par ce phénomène de vieillissement.

Dans la fonction publique hospitalière, 14 % des agents ont 55 ans ou plus, soit moins de 8 500 personnes. Les zones d'emploi de Chatillon et celles situées dans la moitié sud de la région sont les plus concernées par le vieillissement.

L'administration : de nombreux seniors dans des métiers communs aux trois versants

Dans ce contexte de vieillissement, la grande variété des métiers de la fonction publique complexifie encore la gestion des ressources humaines. En effet, les personnels de la fonction publique peuvent être agents administratifs, agents de service, enseignants, infirmiers, animateurs ou encore policiers. Un regroupement des métiers aux caractéristiques proches propose une approche permettant d'avoir une vision plus globale des métiers où les besoins de recrutement seront plus importants. Treize familles de métiers sont ainsi définies. Parmi elles, six concentrent 90 % de l'emploi public : l'administration, l'éducation-formation-recherche, soins, entretien-maintenance, bâtiments-travaux publics et

3 Fonction publique hospitalière : des agents plus âgés dans le sud de la région et la zone de Chatillon



Source : Insee, SIASP 2013 (effectifs prenant en compte les dégroupements) ; estimations d'emploi 2012.

sécurité-défense (figure 4). Les cinq premières concentrent les trois quarts des seniors de la fonction publique.

L'administration, avec près de 10 200 agents âgés de 55 ans ou plus, rassemble à elle seule plus d'un quart des seniors de la fonction publique. Ces métiers sont présents dans les trois versants (figure 5). Ces nombreux départs à la retraite dans les années à venir vont peser sur la gestion des ressources en main-d'œuvre et sur les besoins de recrutement et de formation.

Les métiers de l'éducation, de la formation et de la recherche comptent 6 880 agents âgés d'au moins 55 ans, soit 14 % des agents. Dans les finances publiques, un agent sur trois est senior. Toutes ces professions relèvent presque exclusivement de la fonction publique d'État.

À la gestion des départs s'ajoute l'accompagnement de salariés en fin de carrière du fait de la pénibilité de leur travail. C'est le cas des métiers du bâtiment-travaux publics et des services à la personne et de la restauration pour l'essentiel dans la fonction publique territoriale. C'est aussi le cas des métiers des soins dans la fonction publique hospitalière. Cependant, ces 5 000 agents de 55 ans ou plus exerçant une profession dans les soins ne représentent que 13 % des effectifs employés dans cette famille. Jusqu'à la réforme des retraites de 2010 en effet, les emplois de la fonction publique « présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles » ouvraient droit, pour les agents titulaires à certains avantages en matière de retraite.

Les professions liées à l'entretien et la maintenance sont aussi touchées par le vieillissement : 4 300 seniors employés principalement dans les versants hospitalier et territorial partiront à la retraite, soit 18 % des effectifs de cette famille.

Des mobilités géographiques nombreuses concentrées dans la fonction publique d'État

Les mobilités géographiques, notamment internes à la région, constituent un outil de gestion des ressources humaines. Elles contribuent à assurer une meilleure adéquation entre besoin et offre de services publics sur les territoires, notamment dans

4 Six emplois sur dix dans l'administration, l'éducation ou les soins

Effectifs de la fonction publique par famille de métier en Bourgogne-Franche-Comté

	Emploi public		Agents de 55 ans ou plus	
	(en nombre)	(en %)	(en nombre)	(en %)
Administration	50 510	21	10 190	20
Éducation, formation et recherche	49 680	21	6 880	14
Soins	39 890	17	4 990	13
Bâtiment et travaux publics	30 210	13	6 820	23
Entretien et maintenance	22 980	10	4 250	18
Sécurité et défense	20 350	9	500	2
Service à la personne et restauration	5 320	2	1 400	26
Finances publiques	4 460	2	1 320	30
Technique, informatique et transports	4 400	2	920	21
Action sociale	4 100	2	550	13
Sport et loisirs, animation et culture	2 700	1	490	18
Espaces verts et paysages	320	0	70	23
Justice	290	0	50	19
Autres	940	0	100	11
Ensemble	236 150	100	38 530	16

Champ : postes principaux (actifs et non annexes) au 31 décembre.
Source : Insee, Siasp 2013.

un contexte de rationalisation des ressources, de vieillissement et de réforme territoriale.

Ces mobilités géographiques sont nombreuses. Ainsi, 4 050 agents ont quitté la Bourgogne-Franche-Comté et 3 650 y sont entrés entre 2012 et 2013. À cela s'ajoutent 9 170 agents mobiles au sein de la région. La fonction publique d'État assure l'essentiel de ces mouvements, 80 % des mobilités interrégionales, 69 % des changements de commune de travail au sein de la région. Les mobilités internes concernent pour près de la moitié, des agents exerçant des métiers de l'éducation, formation et recherche et pour 15 % une profession dans le domaine des soins. Ces deux familles de métiers présentent la

particularité d'être plus spécifiques à un versant, à la fonction publique d'État pour la première, à la fonction publique hospitalière pour la seconde.

Dans ces conditions, les mobilités géographiques s'accompagnent rarement d'un changement de versant malgré les dispositions de la loi de 2009 visant à lever les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité ; en Bourgogne-Franche-Comté, 360 agents ont cumulé un changement de commune et de versant, soit 4 % des mobilités géographiques internes à la région.

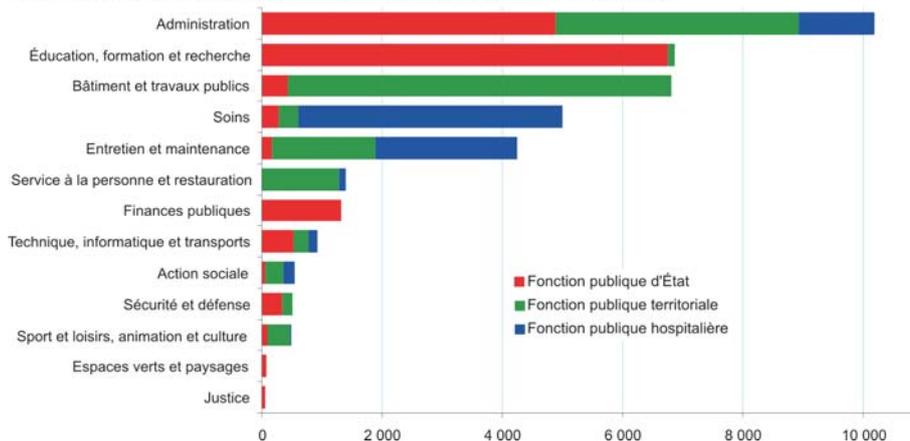
Des zones aux emplois publics nombreux et variés

Le défi du vieillissement dans la fonction publique se pose différemment selon les territoires et nécessite une gestion des ressources humaines adaptée aux particularités locales. Le poids de l'emploi public dans l'économie locale, la présence d'un personnel âgé, le poids de l'enseignement et le volume de salariés dont les métiers sont présents dans les trois versants permettent d'identifier des territoires aux caractéristiques proches.

Les salariés en fin de carrière sont nombreux dans les zones d'emploi de Dijon, Besançon, Vesoul, Mâcon, Nevers, Auxerre, Lons-le-Saunier. Ces zones concentrent plus de la moitié des seniors de la fonction publique de la région. Elles bénéficient toutefois de plusieurs atouts. Sièges de préfectures et des services

5 Dans l'administration, les seniors employés dans les trois versants

Nombre d'agents de 55 ans ou plus par famille de métier et versant en Bourgogne-Franche-Comté



Source : Insee, SIASP 2013 (effectifs prenant en compte les dégroupements) ; estimations d'emploi 2012.

déconcentrés de l'État, elles sont attractives. Elles rassemblent aussi plus de la moitié de l'emploi public de la région, offrent une grande variété de métiers et un fort degré de transversalité : plus de 60 % de l'emploi public relève de familles de métiers communes aux trois versants.

Des zones d'emploi jeunes où l'enseignement tient une part importante

La gestion des départs à la retraite semble peu préoccupante dans les zones d'emploi de Belfort - Montbéliard - Héricourt, Sens, Pontarlier et Beaune. Ces territoires sont en effet parmi les plus jeunes en matière

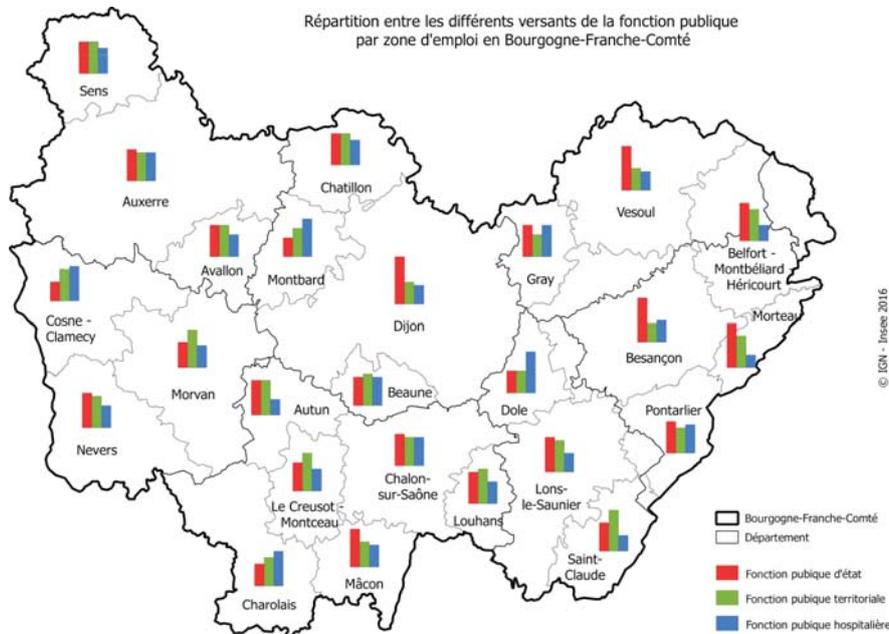
d'emploi public et comptent proportionnellement le moins d'agents de 55 ans ou plus. Elles bénéficient aussi d'un emploi public diversifié et réparti dans les trois versants malgré le poids important de l'enseignement dans la fonction publique d'État.

Des zones aux emplois publics concentrés sur quelques métiers

La gestion des ressources humaines pourrait s'avérer plus difficile dans des zones d'emploi telles que Montbard, Saint-Claude, Chatillon, Gray, Creusot - Montceau, Cosne - Clamecy, Morvan et Dole. Toutes sont confrontées à la problématique du vieillissement : elles

comptent une part importante d'agents âgés de 55 ans et plus. Elles figurent aussi parmi les zones où la part des moins de 35 ans est la plus faible. Les emplois relevant de familles de métiers communes aux trois versants sont peu nombreux (figure 6). L'enseignement représente plus des deux tiers de l'emploi public d'État dans ces zones et jusqu'à 80 % dans celle de Gray. Cette absence de transversalité est très marquée dans les zones de Gray, Montbard et Louhans où moins d'un quart des emplois concentrés sur trois familles de métiers au plus, sont présents dans les trois versants. ■

6 Saint-Claude, Morvan, Creusot-Montceau, une fonction publique principalement territoriale



Source : Insee, SIASP 2013 (effectifs prenant en compte les dégroupements) ; estimations d'emploi 2012.

Pour en savoir plus

- Bordet-Gaudin R., Bertrand M., « L'emploi public dans les zones d'emploi de Bourgogne-Franche-Comté », *Insee Dossier* n°3, mai 2016.
- Sénigout E., Duval J., « L'emploi dans la fonction publique en 2013 - Hausse des effectifs dans les trois versants de la fonction publique », *Insee Première* n°1544, avril 2015.
- Bordet-Gaudin R., Bouriez M., « Fonction publique en Bourgogne : à la recherche de filières transversales favorisant la mobilité », *Insee Analyses Bourgogne* n°14, juillet 2015.

Définitions, méthodes, sources

L'étude repose essentiellement sur le Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP). Cette source produite par l'Insee depuis 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique : fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière. Le périmètre de la fonction publique renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif. La catégorie juridique de l'employeur détermine le versant.

Le champ de l'étude couvre les postes principaux finaux (actifs et non annexes au 31 décembre) au lieu de travail y compris les bénéficiaires d'emplois aidés. Des dégroupements d'effectifs ont été nécessaires notamment pour le conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et les conseils départementaux afin de comptabiliser les emplois dans la commune où ils sont exercés.