



Les ressources de l'emploi public face aux mutations

En Midi-Pyrénées, la fonction publique emploie dans ses trois versants - État, territorial et hospitalier - 250 600 salariés fin 2012, occupant ainsi un actif sur cinq. Son implantation est liée au maillage politique et administratif du territoire mais répond aussi à une logique de proximité avec la population. Ces emplois en nombre vont connaître d'importants mouvements au cours des prochaines années dans le contexte actuel de réforme territoriale et de contraintes budgétaires mais aussi en raison de nombreux départs à la retraite à venir. Dans une fonction publique confrontée à une complexité statutaire, ces éléments peuvent constituer des leviers d'action pour introduire de la souplesse en matière de gestion des ressources humaines. De plus, l'identification de métiers transversaux aux trois versants peut être mise à profit pour faciliter les mobilités inter-fonctions publiques.

Damien Dotta

Une fonction publique confrontée à de profondes mutations

Fin 2012, 250 600 salariés travaillent dans la fonction publique en Midi-Pyrénées. Un quart d'entre eux travaillant à temps partiel, cela correspond à un effectif de 225 200 agents en équivalents temps plein. Au regard de sa population, la région Midi-Pyrénées apparaît davantage administrée que la France de province avec un taux d'administration, soit le nombre de postes de travail salariés des trois fonctions publiques rapportés au nombre d'habitants, de 85,6 pour 1 000 habitants (contre 82,2 ‰). Représentant un emploi sur cinq en Midi-Pyrénées, la fonction publique occupe une part importante dans l'économie régionale. Elle constitue un ensemble assez hétérogène organisé selon trois versants (État, territorial et hospitalier) présentant chacun des caractéristiques spécifiques.

Face aux difficultés croissantes liées à son financement, de fortes contraintes budgétaires pèsent sur les effectifs publics. à ce contexte particulièrement contraint se greffent les problématiques de transferts de compétence et de réorganisations des services induites par la réforme territoriale qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2016, ainsi que de renouvellement des effectifs lié aux départs en retraite. Dans le même temps, la fonction publique doit répondre aux besoins croissants de services d'une population en très forte augmentation dans la région. De fait, l'implantation de l'emploi public résulte d'une demande de services très territorialisée.

Une implantation géographique disparate...

En Midi-Pyrénées, les fonctions de décision, de pilotage et de gestion des ressources, en particulier celles de l'État,

se retrouvent plutôt dans les chefs-lieux de région ou de département. Ainsi, la zone d'emploi de Toulouse compte pour près de la moitié des effectifs de la fonction publique régionale. Avec 48 % de l'emploi public occupé par la fonction publique d'État (contre 39 % dans le reste de la région), cette zone accueille en effet de nombreux établissements publics à vocation régionale voire nationale. De même, le maillage politique et administratif influe sur l'implantation de la fonction publique territoriale, notamment à travers la présence des Conseils départementaux dans les chefs-lieux de département (figure 1).

... mais répondant à une logique de proximité

Cependant, l'emploi public doit aussi satisfaire certains besoins de la population en étant au plus près d'elle. C'est le cas des

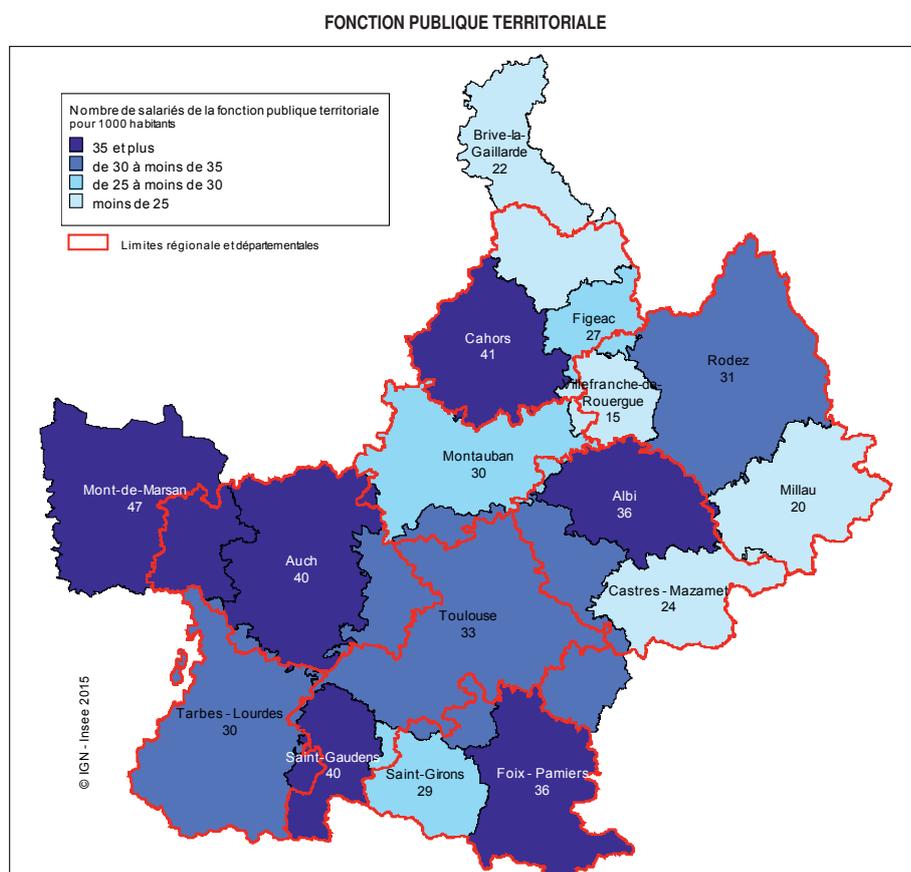
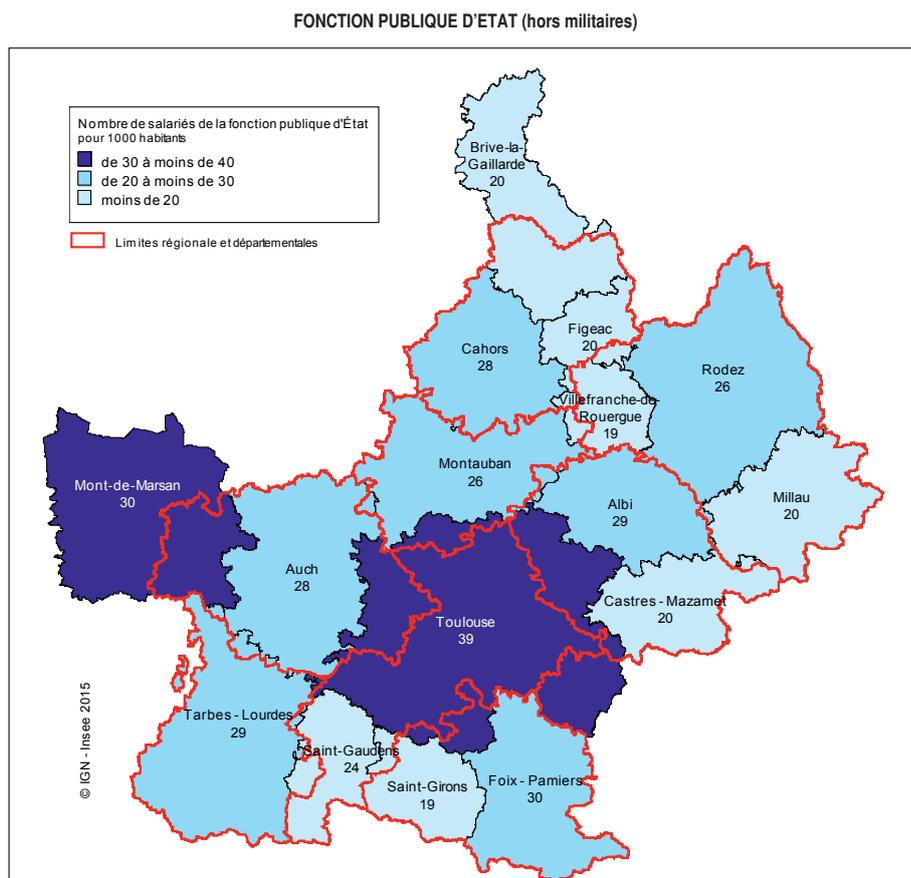
emplois de l'enseignement (hors enseignement supérieur), de la santé ou encore de la sécurité publique qui sont bien représentés dans toutes les zones d'emploi. La zone d'emploi de Saint-Gaudens se démarque avec une fonction publique territoriale très présente (40 salariés pour 1 000 habitants) grâce notamment à la présence sur son territoire de nombreuses intercommunalités. La fonction publique hospitalière quant à elle est fortement présente dans les zones d'emploi un peu plus enclavées de Saint-Girons (près de 39 emplois publics hospitaliers pour 1 000 habitants) et de Villefranche-de-Rouergue (25 %). Par ailleurs, ces deux territoires se caractérisent par une structure d'âge particulièrement élevée de leurs habitants. Inversement, la fonction publique hospitalière est relativement peu présente sur la zone d'emploi de Toulouse (14 %) sans doute du fait de l'importance des établissements de santé privés en Haute-Garonne (82 % des établissements de santé y sont privés contre 66 % en Midi-Pyrénées). Quant aux plus faibles taux d'administration hospitaliers des zones d'emplois voisines (Albi, Castres-Mazamet, Montauban, Saint-Gaudens ou encore Foix-Pamiers), ils sont sans doute à rapprocher de l'attrait qu'exercent les établissements de santé, publics ou privés, de la zone de Toulouse sur les habitants de ces territoires.

Une fonction publique âgée

Le vieillissement des effectifs de la fonction publique peut constituer un premier levier d'action en matière de gestion des ressources humaines en raison de nombreux départs en retraite à venir. Avec 16,8 % d'agents publics âgés de 55 ans ou plus, soit plus de 42 000 salariés, Midi-Pyrénées est la troisième région de métropole où la fonction publique compte le plus de seniors (agents âgés de 55 ans ou plus), derrière la Corse et PACA. Hors militaires, c'est dans les départements des Hautes-Pyrénées, du Lot et du Gers que les salariés âgés de 55 ans ou plus représentent des parts importantes de l'emploi public (figure 2). Malgré les contingents militaires importants situés dans les zones d'emploi de Tarbes-Lourdes, Cahors ou encore Auch, les structures par âge demeurent particulièrement élevées dans ces territoires. Par ailleurs, avec les fonctions publiques territoriale et hospitalière les plus âgées de la région, la zone d'emploi de Saint-Girons se distingue avec 18,6 % de l'emploi public total occupé par des seniors. À l'inverse, les zones de Montauban, de Castres-Mazamet et de Foix-Pamiers présentent les parts de seniors les plus faibles de la région. Hors militaires, la part des seniors dans ces zones reste faible et s'élève respectivement à 15,9 %, 16,2 % et 16,5 % fin 2012 (contre 16,4 % en France de province).

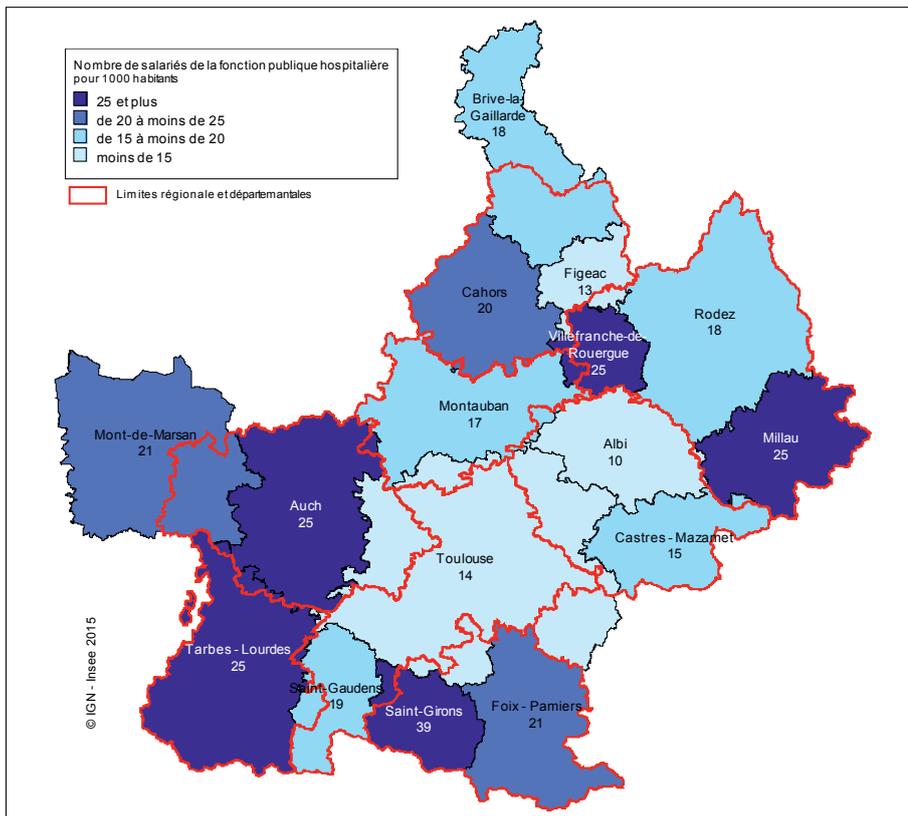
1 Des disparités par zone d'emploi selon le versant de la fonction publique

Nombre de salariés de la fonction publique pour 1 000 habitants par versant et zone d'emploi en Midi-Pyrénées



Source : Insee, Siasp 2012

FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE



Dans l'emploi public d'État, la part des agents âgés de 55 ans ou plus est légèrement inférieure dans la région à celle observée dans l'ensemble de la fonction publique (16,0 % contre 16,8 %). Mais elle est deux fois plus élevée dans certains ministères tels que la Culture ou le Budget et elle est en particulier très élevée sur les postes à haute responsabilité, sachant que ces derniers sont en partie pourvus via le système de promotion interne (un cadre de catégorie A+ sur quatre est un senior soit environ 1 350 agents).

Enfin, 14,8 % des agents de la fonction publique hospitalière régionale sont des seniors, soit un peu plus qu'en France de province (13,4 %). C'est le personnel de catégorie B qui est le plus âgé avec un agent sur cinq âgé d'au moins 55 ans soit environ 1 900 agents (dont 1 500 sont des femmes). Malgré une structure par âge moins élevée que dans les autres versants, certains métiers de ce versant tels que les médecins ou les cadres infirmiers n'échappent pas à la problématique du renouvellement des effectifs.

Des mobilités inter-versants pour décloisonner l'emploi public

Compte-tenu du volume des postes occupés par les agents de catégorie C - près de la moitié de l'emploi public régional - ce sont ces postes qui feront l'objet des plus importants départs en retraite dans les prochaines années. La région compte ainsi 20 600 agents de catégorie C âgés de 55 ans ou plus fin 2012 (soit 16,4 %). Toutefois, avec plus de 17 % de seniors parmi les catégories A et B, le renouvellement des effectifs y sera plus important. Globalement, de par la politique de réduction des effectifs dans la fonction publique, un départ en retraite d'un agent ne se traduit pas systématiquement par un redéploiement ou un remplacement d'un agent du même niveau hiérarchique.

Des seniors présents dans les trois versants

En Midi-Pyrénées comme ailleurs, la fonction publique territoriale est le versant le plus âgé avec une moyenne d'âge de ses agents de 44,5 ans dans la région, suivie de l'État (42,5 ans) et enfin de l'hospitalière (42 ans) fin 2012.

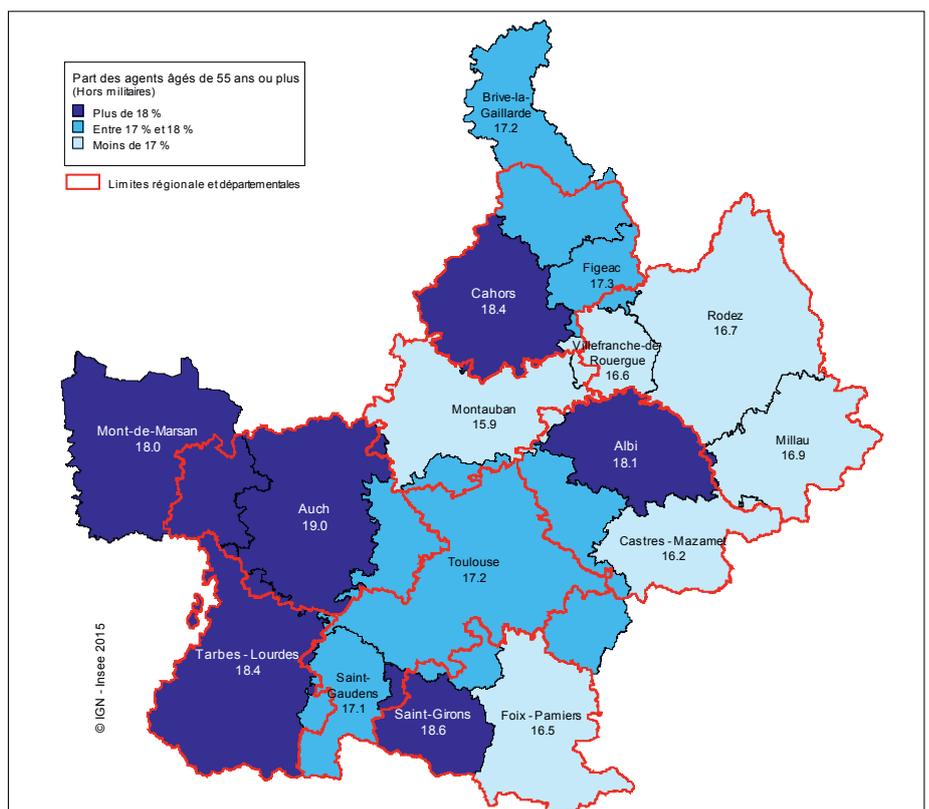
Dans la territoriale, un cadre de catégorie A sur quatre est même âgé de 55 ans ou plus soit environ 2 000 agents (contre 18,7 % pour la moyenne du versant). Un enjeu important concernant le renouvellement des effectifs pèse sur le Conseil régional et les huit Conseils départementaux de Midi-Pyrénées puisque 23,0 % de leurs agents sont âgés d'au moins 55 ans fin 2012 (soit 4 700 postes). De plus, parmi les métiers plus spécifiques

de la fonction publique territoriale, celui d'assistante maternelle (40 % de seniors soit de l'ordre de 1 000 postes) sera par exemple particulièrement sous tension.

En complément des départs en retraite, la gestion des ressources humaines pourrait être également facilitée par d'éventuelles mobilités inter-fonctions publiques : elles permettraient de raisonner sur des ensembles plus vastes que

2 Des agents publics seniors davantage présents au sud de Midi-Pyrénées

Part des agents publics âgés de 55 ans ou plus par zone d'emploi en Midi-Pyrénées



Source : Insee, Siasp 2012

3 En Midi-Pyrénées, plus d'un emploi public sur trois est transversal

Répartition des postes de la fonction publique en Midi-Pyrénées selon leurs spécificités et leurs transversalités

	Effectifs			Part des agents âgés de 55 ans ou plus (%)		
	Fonction publique territoriale	Fonction publique d'État	Fonction publique hospitalière	Fonction publique territoriale	Fonction publique d'État	Fonction publique hospitalière
Métiers spécifiques de la fonction publique	48 000	80 600	34 800	19,8	12,6	14,1
Enseignants	0	41 300	0	0,0	15,2	0,0
Professions de la santé (hors puéricultrices)	2 700	<1 000	30 400	19,5	ns	13,2
Professions de l'action sociale	5 500	0	0	28,5	0,0	0,0
Professions de la sécurité et de la surveillance	1 900	18 800	0	8,6	1,6	0,0
<i>dont militaires</i>	0	13 900	0	0,0	1,3	0,0
Ouvriers des travaux publics	34 900	<1 000	4 100	19,2	ns	19,7
Autres professions spécifiques	3 000	19 100	<1 000	18,7	16,2	ns
Métiers transversaux de la fonction publique	46 000	27 800	13 400	17,6	26,0	16,7
Professions administratives (*)	28 200	23 800	4 800	16,7	26,5	23,6
<i>dont postes de niveau cadre</i>	3 800	1 500	<1 000	23,7	28,2	ns
<i>dont postes de niveau profession intermédiaire</i>	4 400	4 500	2 000	24,8	27,5	25,7
<i>dont postes de niveau employé</i>	20 000	17 500	2 400	13,3	18,5	20,3
Professions d'ingénieur (hors recherche et aviation)	1 400	2 200	<1 000	21,4	18,4	ns
Professions de l'intervention sociale et éducative	3 900	<1 000	1 100	14,2	ns	16,8
Professions de puéricultrice	1 600	0	1 100	11,7	0,0	10,8
Agents de service	8 200	<1 000	6 100	22,2	ns	12,1
Techniciens des travaux publics	2 700	<1 000	0	19,5	ns	0,0
Total fonction publique	94 000	108 400	48 200	18,7	16,0	14,8

ns : non significatif

(*) Hors Enseignement, Impôts, Trésor et Douanes

Champ : postes principaux finaux au 31 décembre 2012

Source : Insee, Siasp 2012

chaque versant individuellement et de rendre plus homogène la fonction publique. En effet lorsqu'il s'agit de mobilité, de nombreuses difficultés se posent régulièrement aux agents telles que la méconnaissance des dispositifs, des pratiques de gestion ou encore des régimes indemnitaires différents. Toutefois, de par leur technicité ou leur spécificité, de nombreux métiers de la fonction publique sont a priori peu transversaux. En particulier, la fonction publique hospitalière est le versant qui compte le plus de métiers spécifiques, avec notamment 63 % de ses effectifs constitués par le personnel soignant en Midi-Pyrénées fin 2012. De même, les enseignants (38 %) et les militaires (13 %) constituent des métiers spécifiques dans la fonction publique d'État. Enfin, plus de la moitié des agents de la fonction publique territoriale exercent une profession spécifique, dont par exemple les professions liées à l'action sociale (aides à domicile, soutien à l'enfance...).

Des passerelles pour les professions administratives

Les professions administratives (*encadré*) semblent les plus propices à la mobilité inter-fonction publique, en particulier entre les fonctions publiques d'État et territoriale. En effet, elles représentent 30 % des postes dans la fonction publique territoriale fin 2012 dans la région (28 200 emplois), 22 % des postes dans la fonction publique d'État (23 800 emplois) et 10 % des postes de la

fonction publique hospitalière (4 800 emplois) (*figure 3*). Les postes de niveau employés (adjoints administratifs, agents administratifs, secrétaires et agents d'accueil) représentent plus des deux tiers du personnel administratif de la région (40 000 postes). Fortement présents dans les trois versants de la fonction publique régionale, la part des seniors y est plus faible (16 %) que dans les catégories hiérarchiques supérieures des professions administratives. En effet, avec 26 % de seniors parmi les agents qui exercent une profession administrative de niveau cadre ou profession intermédiaire, plus de 4 300 agents partiront à la retraite dans les prochaines années.

Des mobilités fonctionnelles possibles en Midi-Pyrénées

Les métiers « supports » sont par définition transversaux aux trois fonctions publiques. Ainsi, fin 2012 les 14 700 agents de service présents dans la région qui veillent notamment à la surveillance, à la logistique, au nettoyage ou encore à l'entretien des sites publics, pourraient bénéficier de passerelles vers un autre versant de la fonction publique. Parmi ces agents de service, près de 1 800 sont âgés de 55 ans ou plus et travaillent dans un établissement d'enseignement en Midi-Pyrénées. De plus, les 3 400 techniciens en charge des travaux publics présents en Midi-Pyrénées ont des opportunités de mobilités fonctionnelles entre les fonctions publiques d'État et territoriale.

C'est le cas également en Midi-Pyrénées pour les 5 800 postes de l'intervention sociale et éducative. Ces professions particulières, telles qu'assistant de service social, éducateur, moniteur, animateur ou encore formateur, sont en effet présentes dans les trois versants et en particulier dans la territoriale. Les éducateurs et moniteurs sont plutôt jeunes (13 % seulement sont âgés de 55 ans ou plus) mais sont tout de même près de 600 à être âgés d'au moins 55 ans. Enfin, la profession de puéricultrice, plutôt jeune et quasi-exclusivement féminine, peut prétendre à ces mobilités puisqu'elle est présente à la fois dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Enfin, de par son caractère généraliste, l'agent qui occupe un poste d'ingénieur public (hors métiers d'ingénieurs de la recherche publique et de l'aviation) a plus de possibilités de mobilité inter-fonction publique. En Midi-Pyrénées, ils sont ainsi notamment 2 200 ingénieurs à travailler pour l'État et 1 400 pour les collectivités locales fin 2012. C'est au total près de 800 postes d'ingénieurs publics qui devront être remplacés dans les années à venir, 20 % des ingénieurs étant âgés de 55 ans ou plus, multipliant de fait les possibilités potentielles de passerelles inter-fonction publique. Bien sûr, les savoir-faire et les compétences requises pour accéder à un poste défini sont spécifiques et il s'agira de mettre en place les outils nécessaires, notamment en termes de formation, pour que l'agent ingénieur puisse réussir sa réorientation professionnelle.

4 La zone d'emploi de Toulouse, principale zone d'échange des zones d'emploi voisines

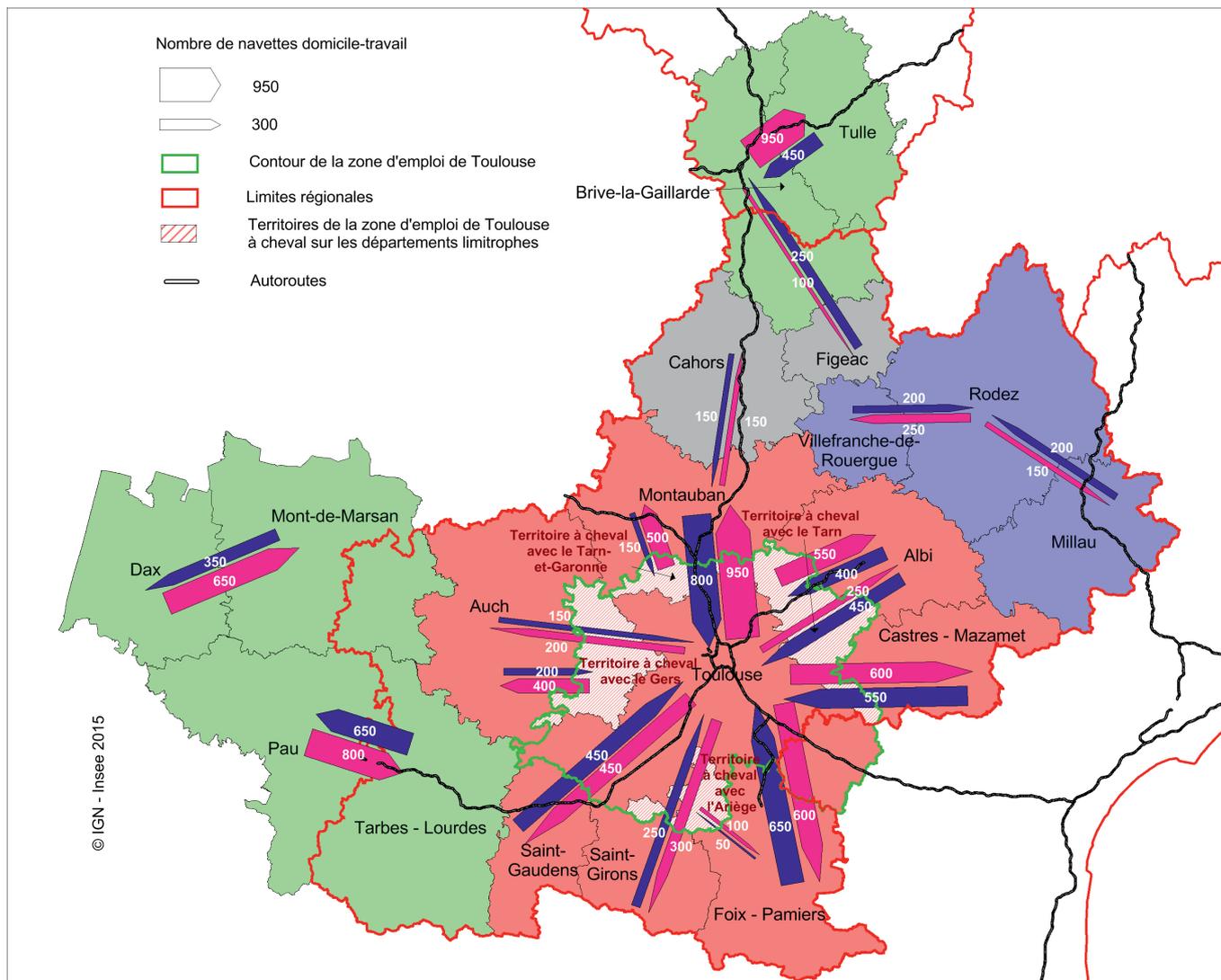
Principaux échanges domicile-travail entre les zones d'emploi pour les salariés de la fonction publique

Zone d'emploi	Nombre de navettes hors zone	Nombre d'agents venant travailler dans la zone	Nombre d'agents partant travailler hors de la zone	Solde des navettes domicile-travail	Principale zone d'emploi *	Nombre de navettes échangées avec la principale zone d'emploi *
0061 - Toulouse (ze entière)	12 000	6 150	5 850	300	Montauban	2 400
7313 - Montauban	3 900	2 150	1 700	450	Toulouse	2 400
7310 - Tarbes-Lourdes	3 500	1 750	1 700	50	Pau (Aquitaine)	1 450
0057 - Brive-la-Gaillarde (ze entière)	3 500	1 700	1 800	-100	Tulle (Limousin)	1 400
0050 - Mont-de-Marsan (ze entière)	3 100	1 850	1 250	600	Dax (Aquitaine)	950
7311 - Albi	2 800	1 200	1 550	-350	Toulouse	1 700
7301 - Foix-Pamiers	2 300	1 050	1 250	-200	Toulouse	1 400
7312 - Castres-Mazamet	2 150	1 150	1 000	150	Toulouse	1 100
7307 - Auch	2 150	1 150	1 000	150	Toulouse	950
7306 - Saint Gaudens	1 800	800	950	-150	Toulouse	900
7304 - Rodez	1 800	850	900	-50	Villefranche-de-Rouergue	450
7308 - Cahors	1 500	650	850	-200	Montauban	300
7302 - Saint Girons	1 100	550	550	0	Toulouse	500
7303 - Millau	900	400	500	-100	Rodez	350
7309 - Figeac	900	350	600	-250	Brive-la-Gaillarde	350
7305 - Villefranche-de-Rouergue	800	450	350	100	Rodez	450

(*) Zone d'emploi avec laquelle le nombre de navettes domicile-travail est le plus élevé
Source : Insee, recensement de la population 2011

5 Une polarisation des échanges domicile-travail avec la zone de Toulouse

Principaux échanges entre les zones d'emploi pour les salariés de la fonction publique



Note : dans le cadre de la nouvelle région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, il est à noter que près de 700 navettes domicile-travail s'opèrent chaque jour entre la zone d'emploi de Toulouse et celle de Carcassonne.

Source : Insee, recensement de la population 2011

Des métiers transversaux présents partout

Outre les possibilités fonctionnelles de passerelle inter-fonction publique, la localisation de l'emploi entre également en ligne de compte pour favoriser les mobilités entre versants. En effet, une offre d'emploi inter-fonction publique trop éloignée du lieu de résidence de l'agent peut constituer un frein à sa mobilité. Il s'avère en effet plus facile de modifier son trajet quotidien pour se rendre au travail que d'effectuer une mobilité résidentielle. D'autant que, à l'exception du métier d'ingénieur très concentré sur la zone d'emploi de Toulouse (75 % des 3 900 ingénieurs publics de la région y travaillent fin 2012), les autres métiers transversaux sont bien répartis sur le territoire régional.

Les mobilités domicile-travail des agents publics pourraient ainsi constituer un troisième levier d'action en matière de gestion des ressources humaines. En Midi-Pyrénées, avec 92 % en moyenne des agents publics qui travaillent dans la zone d'emploi où ils résident, les agents de la fonction publique sont ni plus ni moins mobiles que le reste de la population active occupée (91 %) et cela, quelle que soit leur zone d'emploi de résidence.

Une polarisation des échanges domicile-travail avec la zone de Toulouse

Pour les agents publics qui vont travailler en dehors de leur zone d'emploi de résidence, la très grande majorité des migrations alternantes se fait avec une zone d'emploi voisine. La zone d'emploi de Toulouse constitue la principale zone d'échange fin 2012 : elle concentre 62 % des navettes échangées avec la zone de Montauban, 61 % avec celle d'Albi et Foix-Pamiers, 51 % avec Castres-Mazamet et 50 % avec Saint-Gaudens (figure 4). En particulier, les zones d'emploi de Montauban et d'Auch affichent un solde positif au regard de ces échanges avec la zone de Toulouse (figure 5). ■

Nomenclature des métiers identifiés comme transversaux dans les trois versants de la fonction publique

Ayant comme objectif d'appréhender les possibilités de passerelles inter-fonction publique, la plateforme régionale des Ressources Humaines du Sgar et l'Insee Midi-Pyrénées ont établi une nomenclature ad hoc qui permet d'identifier les métiers transversaux aux trois versants de la fonction publique. Ce travail a été réalisé à partir de la variable de profession détaillée sur quatre positions dans la source Siasp 2012 (voir « données complémentaires »). Dans cette approche, un métier est considéré comme transversal à au moins deux des trois versants de la fonction publique s'il compte des volumes d'emplois publics « suffisants » dans chacun de ces versants (au moins 1 000 emplois) et si ces volumes sont « équilibrés » (au moins 20 % de l'effectif du métier). En effet, une mobilité inter-fonction publique entre versants sera d'autant plus réaliste que les emplois concernés seront nombreux et bien répartis entre les versants. Cette nomenclature ad hoc permet ainsi de définir la notion de professions administratives, plus large que la notion de filière administrative.

Sources et champ de l'étude

Le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), produit par l'Insee, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique. Il est alimenté par plusieurs sources dont les fichiers de paie mensuels de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour les agents civils des ministères et ceux de certains établissements publics, les Déclarations annuelles de données sociales (Dads) pour les agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale et pour les agents de l'État absents de la source DGFIP, ainsi que d'un fichier annuel provenant du ministère de la Défense pour les personnels militaires (y compris les gendarmes).

Le **périmètre** de la fonction publique renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif dans lesquels le recrutement se fait sur la base du droit public. Le tracé de chacun des versants - fonction publique de l'État (FPE), fonction publique territoriale (FPT) et fonction publique hospitalière (FPH) - s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur.

Le champ de l'étude couvre tous les agents, titulaires ou non, rémunérés dans l'une des trois fonctions publiques au 31 décembre 2012. Les effectifs publiés comprennent les bénéficiaires de contrats aidés. Ils correspondent à un champ plus large que celui retenu dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de la DGAFFP (voir « Pour en savoir plus »).

Le poste principal au 31 décembre d'un agent est le poste actif non annexe qu'il occupe à cette date (le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité, et non annexe si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants.

Pour établir des statistiques au niveau zone d'emploi, l'Insee a procédé à une **correction des regroupements** des effectifs sur une seule déclaration. La réaffectation concerne 3,3 % de l'emploi public régional.

Pour l'étude des **navettes quotidiennes domicile-travail** des salariés de la fonction publique en Midi-Pyrénées à partir du recensement de la population 2011, l'Insee a isolé les agents de la fonction publique en utilisant des travaux méthodologiques Insee/DGAFFP qui permettent d'affiner la délimitation des champs public/privé et, au sein de la fonction publique, de mieux délimiter les frontières entre ses trois versants.

Pour en savoir plus :

- « Un emploi sur cinq en Midi-Pyrénées relève de la fonction publique », *collection 6 pages de l'Insee Midi-Pyrénées* n° 157, février 2014
- « Départs en retraite massifs dans la fonction publique à l'horizon 2022 », *Insee Analyses Languedoc-Roussillon* n° 19, octobre 2015
- « Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : une fonction publique en pleine mutation dans une nouvelle région », *Insee Analyses Midi-Pyrénées* n° 28, octobre 2015
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFFP, édition 2014
- La France et ses territoires - édition 2015, Insee 2015

Crédit Photos : Insee, CRT Midi-Pyrénées, Airbus SAS

Insee Midi-Pyrénées
36 rue des Trente-Six Ponts
BP 94217 - 31054 Toulouse Cedex 4

Directeur de la publication :
Jean-Philippe GROUTHIER
Rédactrice en chef :
Michèle EVEN

Impression et composition :
Evoluprint
ISSN 2276-0008
© INSEE Midi-Pyrénées
Octobre 2015

