

# En Normandie, en 2020, un agent sur cinq de la fonction publique est âgé de 55 ans ou plus

Insee Analyses Normandie • n° 117 • Septembre 2023

Face au défi démographique posé par une population active en baisse et vieillissante, la question du renouvellement des agents de la fonction publique cessant leur activité se fait de plus en plus prégnante. En 2020, en Normandie, 53 500 agents publics sont âgés de 55 ans ou plus, soit un agent sur cinq. Cette proportion atteint même un agent sur quatre dans la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière demeurant plus jeune. Avec respectivement 13 000 et 10 300 agents âgés de 55 ans ou plus, ce sont les communes et le ministère de l'Éducation Nationale qui concentrent le plus d'agents « seniors ». Le ministère de l'Économie, des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires ainsi que la Région et les Départements sont, en proportion, les plus concernés (entre 30 et 35 % d'agents de 55 ans ou plus). Certains métiers, comme les assistantes maternelles (dont 42 % ont 55 ans ou plus) ou encore les agents de service des établissements d'enseignement sont particulièrement exposés à ce phénomène de vieillissement des actifs. En prolongeant les tendances récentes de cessations d'activité, près de 70 000 agents pourraient quitter la fonction publique en Normandie dans la prochaine décennie.

## En partenariat avec :



## 53 500 agents de la fonction publique sont âgés de 55 ans ou plus en Normandie en 2020

Le vieillissement des agents de la **fonction publique** et les nombreuses cessations d'activité à venir que celui-ci induit devraient générer de forts besoins en renouvellement d'effectifs, lesquels s'accompagnent d'enjeux liés à la transmission des compétences, à l'accompagnement des agents en fin de carrière et à l'organisation des services. En 2020, en Normandie, 53 500 agents de la fonction publique sont âgés de 55 ans ou plus, soit 21 % des effectifs, une part légèrement inférieure à celle que l'on observe en France métropolitaine hors Île-de-France (22 %). La Normandie se situe ainsi parmi les régions où la proportion de seniors dans la fonction publique est la plus faible, après les régions Pays de la Loire et Hauts-de-France (20 % ► **figure 1**). Cette proportion demeure néanmoins assez nettement supérieure à celle de l'ensemble de la population active normande (17 %).

Les trois versants de la fonction publique (État, Territoriale et Hospitalière) ne sont pas confrontés de la même façon à la question du vieillissement des agents. Celle-ci se pose

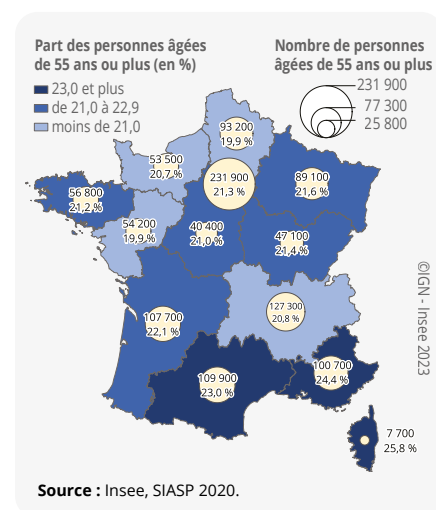
plus fortement dans la Fonction Publique Territoriale (FPT) et la Fonction Publique d'État (FPE), qui concentrent chacune plus du tiers des emplois publics (environ 37 %). En Normandie, un agent territorial sur quatre est âgé de 55 ans ou plus, une proportion comparable à celle de France métropolitaine hors Île-de-France. Dans la fonction publique d'État, les seniors représentent 20 % des effectifs (contre 21 % en France métropolitaine hors Île-de-France). La Fonction Publique Hospitalière (FPH) est globalement moins concernée par le vieillissement des agents avec une proportion plus faible de seniors (16 % contre 17 % en France métropolitaine hors Île-de-France) et une proportion d'agents de moins de 35 ans largement plus élevée que dans les autres versants : 32 % contre 20 % dans la FPE et 19 % dans la FPT.

## La part des agents âgés de 55 ans ou plus est plus importante parmi les agents de catégorie C

Les corps d'emplois de fonctionnaires sont classés en trois **catégories statutaires (A, B, C)** selon leur niveau de recrutement et les fonctions qui ont vocation à être exercées par les agents de ces corps. En Normandie, les agents de catégorie C sont les plus nombreux, ils représentent quasiment la moitié du contingent d'agents publics. C'est aussi la catégorie où la proportion de seniors de 55 ans ou plus est la plus importante : 23 % d'entre eux sont âgés de 55 ans ou plus (soit 28 700 agents) contre 20 % des agents de catégorie B (7 500 agents) et 18 % des agents de catégorie A (17 000 agents ► **figure 2**).

De ce fait, la FPT, composée aux trois quarts d'agents de catégorie C, devrait connaître de nombreux départs à la retraite puisque 18 500 agents sont âgés de 55 ans ou plus soit 26 % des effectifs de cette catégorie. Dans la FPE, la proportion de seniors est aussi plus importante parmi les agents de catégorie C (23 %), mais les agents âgés de 55 ans ou plus représentent aussi 20 % des effectifs de catégorie A. Pour cette catégorie qui regroupe plus de 60 % des agents au sein de la FPE, cela représente environ 11 000 agents de 55 ans ou plus en 2020. Les agents de catégorie C sont également majoritaires dans la FPH mais seulement 17 % d'entre eux ont 55 ans

## ► 1. Part des personnes âgées de 55 ans ou plus dans la fonction publique par région



ou plus (6 000 agents). Cette proportion culmine à 23 % pour les agents de catégorie B (1 800 agents).

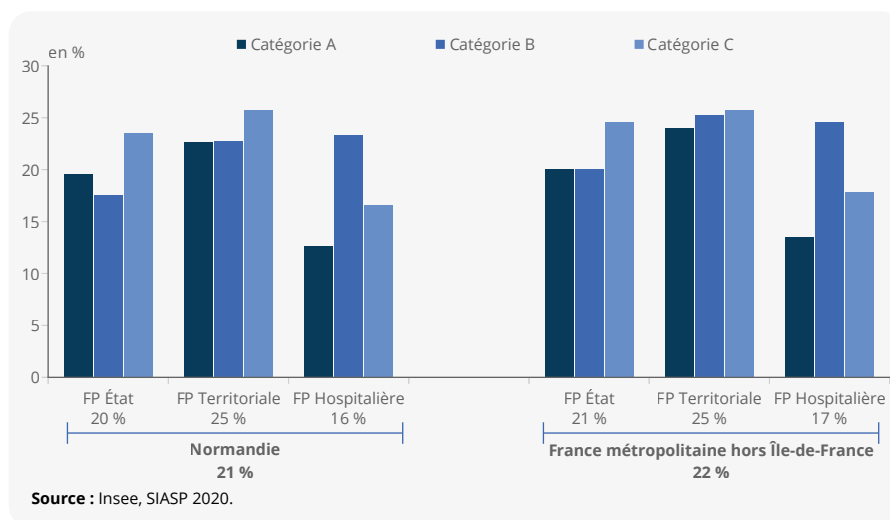
### Plus du tiers des agents du ministère de l'Économie et des Finances ont 55 ans ou plus

Dans la FPE, le ministère de l'Économie, des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires concentrent les plus fortes proportions d'agents âgés de 55 ans ou plus (respectivement 35 et 30 % ► **figure 3**). Ces deux ministères seront probablement confrontés à d'importants besoins en renouvellement des effectifs au cours des prochaines années. C'est également le cas au sein du ministère de l'Éducation Nationale. Bien que les agents de 55 ans ou plus ne représentent que 18 % des effectifs totaux de ce ministère, ils rassemblent à eux seuls 10 300 agents en Normandie sur les 18 600 que compte la FPE (55 %). Dans la FPT normande, 23 800 agents sont âgés de 55 ans ou plus, ce qui représente près d'un quart des effectifs. L'enjeu lié au renouvellement des agents est particulièrement important pour les communes, principaux employeurs de ce versant et dont près de 26 % des agents ont 55 ans ou plus, mais également pour la Région et les Conseils départementaux qui emploient près de 30 % d'agents seniors alors que seulement 12 % de leurs effectifs ont moins de 35 ans.

### 42 % des assistantes maternelles ont 55 ans ou plus

Certaines professions publiques qui emploient beaucoup de seniors et/ou qui attirent peu les jeunes générations peuvent poser dans les années qui viennent des défis particuliers en termes de renouvellement des effectifs. Dans la FPE, les filières administratives comme les contrôleurs des Impôts, du Trésor, des Douanes ou les adjoints administratifs de l'État (agents d'accueil et d'orientation, standardistes, enquêteurs, etc.) sont les plus concernées par le vieillissement des agents puisque plus du tiers de leurs effectifs sont identifiés comme seniors ► **figure 4**. Parallèlement, la proportion de jeunes de moins de 35 ans dans ces filières demeure faible (5 % des contrôleurs des Impôts, Trésor, Douanes et assimilé et 13 % des adjoints administratifs de l'État). Dans la sphère enseignante, le nombre de cessations d'activité pourrait être important au cours des prochaines années chez les professeurs de l'enseignement supérieur et les maîtres de conférence : 30 % d'entre eux sont âgés de 55 ans ou plus. Dans la FPT, la prévention des risques professionnels et plus généralement la prise en compte des conditions de santé permettant le maintien en emploi des agents sont liés à des enjeux particulièrement

## ► 2. Part des personnes âgées de 55 ans ou plus selon le versant de la fonction publique déclinée par catégorie



marqués en matière d'évolution d'effectifs à moyen terme. Les ouvriers qualifiés des travaux publics (agents de travaux, ferrailleurs, terrassiers, etc.), qui rassemblent plus de 40 % des agents territoriaux, sont ainsi parmi les plus touchés par le vieillissement : près de 30 % d'entre eux sont âgés de 55 ans ou plus, soit 11 400 personnes. Ce métier subit également un déséquilibre important au niveau des entrées/sorties ► **encadré** rendant encore plus prégnante la question du renouvellement des effectifs. Deux autres professions concentrent les parts d'agents seniors les plus élevées de ce versant mais avec des volumes moins conséquents : les assistantes maternelles et familiales (42 %, soit environ 1 000 agents de 55 ans ou plus) et les agents de service des autres établissements d'enseignement

(ouvriers d'entretien, employés de cantine, etc. ; 35 %, représentant près de 1 000 agents). À court terme, le renouvellement semble être assuré par la classe d'âge des 45-54 ans, toute aussi nombreuse, mais ces professions souffrent néanmoins d'un déficit d'attractivité auprès des jeunes de moins de 35 ans, qui représentent moins de 11 % des effectifs de chacune de ces filières. Dans la FPH, la proportion de seniors est la plus élevée parmi les médecins hospitaliers (31 %). En raison d'une carrière décalée par des études longues, les médecins cessent généralement leur activité plus tard que les agents des autres filières d'emploi (64,9 ans en moyenne). La filière technique ouvrière ainsi que les professions intermédiaires administratives des hôpitaux sont aussi concernées par le vieillissement des agents (23 % des effectifs).

## ► 3. Nombre et part de personnes âgées de 55 ans ou plus par versant et employeur de la fonction publique en Normandie

	Nombre d'agents de 55 ans ou plus	Part des agents de 55 ans ou plus (en %)
<b>Fonction Publique</b>	<b>53 500</b>	<b>20,7</b>
<b>Fonction Publique d'État</b>	<b>18 600</b>	<b>19,9</b>
Éducation Nationale	10 300	17,7
Enseignement supérieur, recherche et innovation	2 000	23,0
Économie et finances	2 000	35,0
Intérieur	900	14,3
Transition écologique et solidaire	800	29,5
Justice	600	15,9
Travail	600	21,9
Agriculture et alimentation	500	24,4
Armées	400	26,1
Solidarités et santé	300	27,2
<b>Fonction Publique Territoriale</b>	<b>23 800</b>	<b>25,0</b>
Communes, communes nouvelles et centres communaux d'action sociale	13 000	25,8
Départements	4 300	29,2
Établissements Publics de Coopération Intercommunale	3 500	20,7
Région	1 500	29,9
Syndicats intercommunaux (dont SIVOM, SIVU, etc.)	1 000	23,8
Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	200	9,6
<b>Fonction Publique Hospitalière</b>	<b>11 100</b>	<b>15,9</b>
Établissements d'hospitalisation	9 400	15,7
Établissements publics sociaux et médico-sociaux	1 700	16,9

**Lecture :** le ministère de l'Éducation Nationale emploie en Normandie 10 300 agents de 55 ans ou plus, soit 17,7 % de l'effectif de ce ministère dans la région.

**Champ :** seuls figurent les employeurs recrutant au moins 1 000 agents publics. Le nombre d'agents est arrondi à la centaine.

**Source :** Insee, SIASP 2020.

## Près de 70 000 agents publics cesseraient leur activité entre 2024 et 2033

Entre 2024 et 2033, 6 800 agents exerçant en Normandie cesseraient leur activité tous les ans en moyenne. Ainsi, 34 % des effectifs présents à la fin de l'année 2020 auraient quitté la fonction publique d'ici 2033, indépendamment de leur remplacement

► **méthode.** Sur l'ensemble de la décennie 2024-2033, le volume annuel moyen de départs serait de 2 400 dans la FPE, 2 900 dans la FPT et 1 500 dans la FPH. Alors que les agents de la FPT représentent 37 % des effectifs publics en 2020, ils représenteraient 42 % du volume total des départs de la fonction publique normande entre 2024 et 2033. Cela s'explique par un plus grand volume d'agents ayant au moins 55 ans au sein de ce versant. Ainsi, 40 % des effectifs présents fin 2020 au sein de ce dernier devraient avoir cessé leur activité d'ici 2033 contre 33 % pour la FPE et 29 % dans la FPH. Sur l'ensemble du territoire régional, les agents de catégorie A pourraient être 2 100 à cesser leur activité chaque année en moyenne sur la même période, contre 1 000 pour les agents de catégorie B. Les agents de catégorie C représenteraient quant à eux plus de la moitié des départs (55 %) avec 3 700 départs possibles chaque année en moyenne. D'ici 2033, 39 % des agents de cette catégorie présents fin 2020 pourraient

### ► Encadré - Les flux d'entrants et sortants de la fonction publique sont quasiment équilibrés

En Normandie, les flux d'entrants et de sortants de la fonction publique sont relativement équilibrés. En moyenne, sur les années 2018 à 2020, 24 100 agents sont entrés dans la fonction publique normande et 25 000 agents en sont sortis chaque année. Il peut s'agir aussi bien de personnes qui démarrent un parcours professionnel au sein de la fonction publique ou de mutations entrantes sur le territoire normand que de personnes qui quittent la fonction publique (démission, fin de contrat, départ en retraite, etc.) ou qui ont obtenu une mutation à l'extérieur de la Normandie. Le solde des entrées et des sorties permet de mettre en évidence une diminution de 900 agents en moyenne par an sur ces trois années pour le territoire régional. La FPH normande gagne 400 agents en moyenne par an quand la FPE et la FPT en perdent respectivement 600 et 700 sur la période.

Parmi les professions pour lesquelles le solde moyen montre un déficit important, on trouve les ouvriers qualifiés, les professeurs agrégés, les adjoints administratifs ou encore les médecins hospitaliers non libéraux. À l'inverse, le solde est positif pour les métiers de surveillants et aides-éducateurs, internes en médecine et agents de services hospitaliers.

avoir cessé leur activité, contre 28 % pour les agents de catégorie A et 34 % pour les agents de catégorie B.

### Les cessations d'activité d'agents publics seraient proportionnellement plus nombreuses dans la partie ouest de la Normandie

Du fait de la plus forte présence de Directions régionales et/ou départementales sur ces territoires, les **arrondissements** de Rouen, Caen et Le Havre, qui regroupent déjà à eux-seuls un peu plus de la moitié des effectifs de fonctionnaires en 2020, représenteraient également la moitié des cessations d'activité

de fonctionnaires en Normandie sur la décennie 2024-2033. Plus précisément, 16 700 agents quitteraient leur poste dans l'arrondissement de Rouen, 11 000 dans celui de Caen et 7 300 dans celui du Havre, sur l'ensemble de la décennie ► **figure 5.** La partie ouest de la région serait toutefois proportionnellement un peu plus impactée par les départs que la partie est. Ainsi, plus de 35 % de l'effectif présent fin 2020 dans les arrondissements de Cherbourg, Saint-Lô, Caen et Alençon aurait quitté la fonction publique normande à l'horizon 2033. La FPT représenterait la plus grande part du volume des cessations d'activité d'agents publics dans presque tous les

## ► 4. Répartition des agents de la fonction publique par métier en Normandie

	Nombre d'agents de 55 ans ou plus	Part des 55 ans ou plus (en %)	Âge moyen de cessation d'activité
<b>Ensemble de la Fonction Publique</b>	<b>53 500</b>	<b>20,7</b>	<b>61,1</b>
<b>Filières Fonction Publique d'État, dont :</b>	<b>18 600</b>	<b>19,9</b>	<b>61,4</b>
- Professeurs agrégés et certifiés de l'enseignement secondaire (cat. A)	3 800	19,8	62,4
- Professeurs des écoles (cat. A)	2 600	13,7	59,9
- Adjointes administratifs de l'État et assimilés (sauf Poste, France Télécom ; cat. C) <i>exemples : agents d'accueil et d'orientation, standardistes, enquêteurs</i>	2 100	33,9	61,5
- Surveillants et aides-éducateurs des établissements d'enseignement (cat. B et C)	1 100	12,2	60,8
- Professeurs de lycée professionnel (cat. A)	1 000	27,0	61,9
- Autres personnels administratifs de catégorie B de l'État (hors Enseignement, Patrimoine, Impôts, Trésor, Douanes ; cat. B) <i>exemples : contrôleurs, secrétaires administratifs, comptables, techniciens</i>	900	28,5	62,2
- Contrôleurs des Impôts, du Trésor, des Douanes et assimilés (cat. B)	800	36,9	61,7
- Professeurs et maîtres de conférences (cat. A) <i>exemples : professeurs d'université, professeurs de l'enseignement supérieur</i>	700	30,6	65,2
<b>Filières Fonction Publique Territoriale, dont :</b>	<b>23 800</b>	<b>25,0</b>	<b>61,1</b>
- Ouvriers qualifiés des travaux publics (saliés de l'État et des collectivités locales ; cat. C)	11 400	29,5	60,9
- Adjointes administratifs des collectivités locales (cat. C) <i>exemples : secrétaires de mairie, archivistes, enquêteurs des collectivités locales</i>	2 100	24,4	61,3
- Professions intermédiaires administratives des collectivités locales (cat. A et B) <i>exemples : rédacteurs territoriaux, comptables, pupitreurs</i>	1 500	27,1	61,6
- Assistantes maternelles, gardiennes d'enfants, familles d'accueil (cat. C)	1 000	42,2	61,8
- Agents de service des autres établissements d'enseignement (cat. C) <i>exemples : ouvriers d'entretien et d'accueil, employés de cantine, concierges</i>	1 000	34,8	61,3
- Agents administratifs des collectivités locales (cat. C) <i>exemples : agents d'accueil, aide-documentaliste</i>	900	10,5	60,7
- Personnels administratifs de catégorie A des collectivités locales et hôpitaux publics (hors Enseignement, Patrimoine ; cat. A) <i>exemples : administrateurs territoriaux, attachés territoriaux, cadres comptables ou financiers</i>	900	22,3	61,7
- Aides à domicile, aides ménagères, travailleuses familiales (cat. C)	800	24,8	60,7
- Agents de service des établissements primaires (cat. C) <i>exemples : employés et surveillants de cantine, concierges</i>	800	33,2	60,9
<b>Filières Fonction Publique Hospitalière, dont :</b>	<b>11 100</b>	<b>15,9</b>	<b>60,7</b>
- Aides-soignants (cat. C)	2 200	14,1	59,0
- Agents de service hospitaliers (cat. C) <i>exemples : agents d'entretien, brancardiers</i>	1 500	16,2	59,8
- Ouvriers qualifiés d'entretien général des bâtiments (cat. C)	1 400	23,2	60,6
- Médecins hospitaliers sans activité libérale (cat. A)	1 300	30,8	64,9
- Infirmiers en soins généraux, salariés (cat. A et B)	1 200	8,8	59,9

**Champ :** filières d'emplois publics dont le nombre d'agents de 55 ans ou plus est supérieur à 600.

**Source :** Insee, SIASP 2020.

arrondissements normands. Les exceptions concernent ceux d'Argentan et de Caen où les agents de la FPE seraient plus nombreux à partir, ainsi que ceux de Bayeux et d'Avranches où les plus gros volumes de départs concerneraient la FPH. Pour tous les arrondissements, les agents de catégorie C représenteraient plus de la moitié des départs et même plus de 60 % dans les arrondissements de Bernay, Mortagne-au-Perche et Dieppe.

Anne-Sarah Horvais, Camille Hurard, Thibaut Louza

Retrouvez plus de données en téléchargement sur [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

### ► Méthode de projection

Les départs pour fin d'activité dans la fonction publique correspondent à une notion de départ plus large que les seuls départs à la retraite (retraite ou pré-retraite, mutation, inactivité pour raison de santé, départ vers le secteur privé, etc.). Cette projection des départs s'appuie sur une comparaison des effectifs par âge de trois années consécutives (Siasp 2018 à 2020) pour chaque versant de la fonction publique et chaque catégorie hiérarchique à l'échelle de la France métropolitaine hors Île-de-France.

La méthode utilisée ici consiste à faire vieillir la population d'agents publics présents en 2020 et à lui appliquer (sur la classe d'âge des 55 ans ou plus) un taux de cessation d'activité moyen observé entre 2018 et 2020. Cette projection repose sur des hypothèses fortes impliquant qu'il n'y a pas de nouveaux agents entrants et qu'il n'y a plus de transfert entre versants et catégories de la fonction publique après 55 ans.

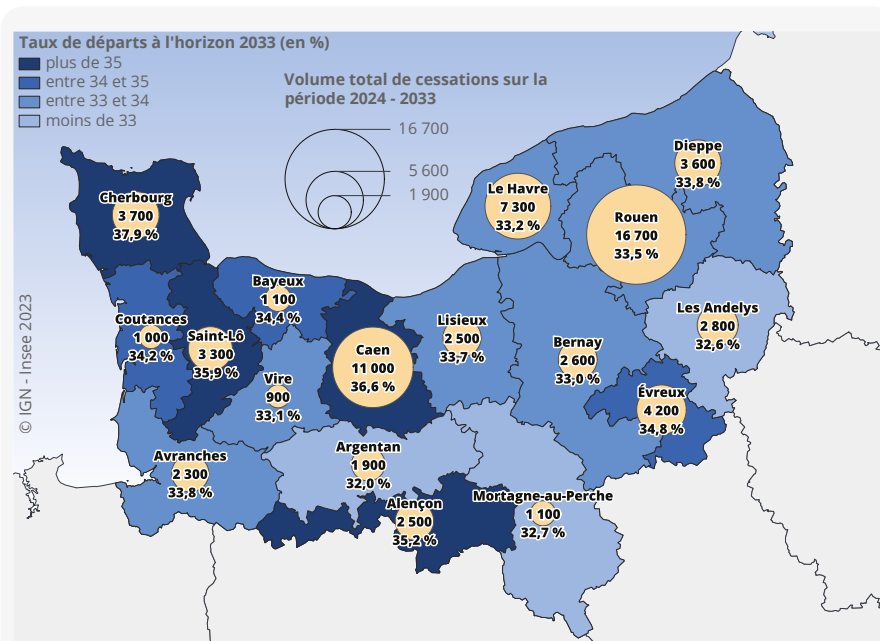
Afin d'obtenir une première approximation de l'ordre de grandeur des cessations d'activité dans la fonction publique tenant compte de la mise en place progressive de la réforme des retraites à partir de septembre 2023, quelques ajustements ont été apportés aux générations concernées :

- pour les agents publics nés entre 1963 et 1967, on applique un décalage d'un an sur le taux de cessation (par exemple, sur les 100 cadres A de la FPH qui ont 60 ans en 2024 (génération 1964), on applique le taux de cessation des cadres A de la FPH âgés de 59 ans).
- pour les agents publics nés après 1967, on applique un décalage de deux ans sur le taux de cessation (par exemple, sur les 100 cadres A de la FPH qui ont 60 ans en 2027 (génération 1967), on applique le taux de cessation des cadres A de la FPH âgés de 58 ans).

### ► Pour en savoir plus

- Horvais A-S., Merel A., Poupert C. (Insee), « 310 000 emplois dans la fonction publique », *Insee Analyses* n° 105, juillet 2022.
- Brunet L., Levouin C., Louza T. (Insee), « 66 500 agents de la fonction publique cesseraient leur activité d'ici 10 ans en Normandie », *Insee Analyses* n° 17, novembre 2016.
- Donzeau N. (Insee), Godefroy P. (DGAFP), « En 2021, l'emploi augmente de nouveau dans la fonction publique », *Insee Première* n° 1947, mai 2023.

## ► 5. Volume et part de cessations d'activité dans la fonction publique à l'horizon 2034 par arrondissement



Le taux de départs est le volume de départs rapporté à l'effectif total au 31 décembre 2020.

**Legende :** dans l'arrondissement de Rouen, 16 700 agents devraient quitter leur poste sur la décennie 2024-2033 et 33,5 % des agents en poste fin 2020 devraient avoir quitté la fonction publique normande à l'horizon 2033.

**Sources :** Insee, SIASP 2018, 2019 et 2020, projections Insee Normandie.

### ► Sources et définitions

Par la constitution d'un fichier statistique, à partir de plusieurs sources administratives, le **système d'information sur les agents de la fonction publique (SIASP)** permet de connaître les effectifs, les caractéristiques d'emploi, les volumes de travail et les rémunérations des agents des 3 versants de la fonction publique. Il couvre les agents en poste en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, hors Mayotte.

Le champ de l'étude porte sur les **postes principaux** au 31 décembre. Il s'agit, pour chaque agent, du poste actif et 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 ; il est non annexe si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants. Certains salariés présents fin décembre deux années consécutives peuvent connaître des interruptions en cours d'année. Ils sont caractérisés par leur poste principal au 31 décembre.

Le périmètre de la **fonction publique** renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif, pour lesquels le recrutement se fait sur la base du droit public. La fonction publique se décompose en trois versants : la Fonction Publique de l'État (FPE), la Fonction Publique Territoriale (FPT) et la Fonction Publique Hospitalière (FPH). Le contour de chaque versant est construit à partir de la catégorie juridique de l'employeur.

Les agents publics sont classés en trois catégories statutaires, dites aussi catégories hiérarchiques, selon leur niveau de recrutement et les fonctions qu'ils ont vocation à exercer : la **catégorie A** pour les fonctions d'études générales, de conception et de direction, la **catégorie B** pour les fonctions d'application et la **catégorie C** pour les tâches d'exécution.

Les **entrants** dans la fonction publique une année donnée  $n$  sont les agents en poste au 31 décembre  $n$  dans l'un des trois versants, mais absents au 31 décembre  $n-1$ . Symétriquement, les **sortants** sont les personnes occupant un poste au 31 décembre  $n-1$  dans la fonction publique, mais pas au 31 décembre  $n$ .

Le **taux de cessation d'activité** est le rapport entre le nombre de cessations d'activité des agents publics tous motifs considérés à l'horizon de 2033 (2021-2033) et le nombre d'agents présents au 31 décembre de l'année 2020.

L'**arrondissement** est une circonscription administrative de l'État. C'est la zone géographique dont le chef-lieu est la sous-préfecture. Le sous-préfet est chargé de son administration ; il relaie le préfet en assurant le contrôle administratif des communes de son arrondissement.

