

La démographie des personnels territoriaux

Depuis septembre 2000, date de la parution de la première étude du CNFPT sur les perspectives démographiques de la fonction publique territoriale, la question des départs à la retraite dans les collectivités et établissements publics territoriaux est devenue une préoccupation forte des gestionnaires des ressources humaines.

Confrontés à la perspective de voir, en un temps ramassé, partir à la retraite une génération complète d'agents, les employeurs territoriaux s'efforcent de s'adapter et d'anticiper ces renouvellements ; en témoigne, par exemple, le rajeunissement des personnels de catégorie A par d'importants recrutements ces dernières années.

Cependant, le contexte territorial en forte mutation sur la période - en raison des transferts de compétences et de personnels issus de l'acte II de la décentralisation, et de l'intercommunalité en consolidation - n'est pas un élément facilitateur pour la mise en place de politiques de gestion des âges déjà stabilisées.

Cet article propose une synthèse de l'étude¹ réalisée sur les données individuelles des personnels territoriaux issues de la source « déclaration annuelle des données sociales » (DADS) mises à notre disposition par l'INSEE. Ces données sont relatives à 2006, année la plus récente dont les informations sont disponibles au moment de la préparation de ce document.

Cette étude décline la structure des âges et les perspectives des départs à la retraite des agents titulaires et non titulaires territoriaux ainsi que des agents détachés de l'Etat ou de la fonction publique hospitalière employés dans les collectivités et établissements publics territoriaux de la métropole (hors ville de Paris) au 31 décembre 2006.

Deux études ont été menées par l'Observatoire sur les titulaires et les non titulaires de la fonction publique territoriale en 1999 et 2000². Les comparaisons dans le temps dans la suite du document ont été réalisées grâce aux données tirées de ces deux études.

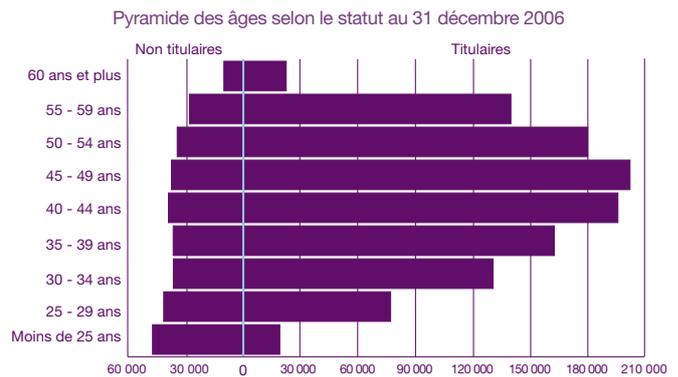
¹ La démographie des personnels territoriaux au 31 décembre 2006 - Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale - Octobre 2009

² Pour les agents titulaires recensés au 31/12/1999, « Titulaires et stagiaires, perspectives démographiques », septembre 2001. Pour les agents non titulaires recensés au 31/12/2000, « Perspectives démographiques, état des lieux des agents non titulaires territoriaux », juin 2003

I. Etat des lieux : des structures par âge très disparates

> Un vieillissement de la population des titulaires et un rajeunissement des non titulaires

En 2006, l'âge moyen des agents territoriaux est de 42 ans et 6 mois. Un tiers des agents a entre 40 et 49 ans. Cependant, les non titulaires sont plus jeunes que les titulaires de plus de 4 ans et demi. Les titulaires ont 43 ans et 6 mois en moyenne (soit 13 mois de plus qu'en 1999) et les non titulaires ont 38 ans et 10 mois (soit 46 mois de moins qu'en 2000). L'écart d'âge entre titulaires et non titulaires tend donc à se creuser au fil des ans.



Source de données : DADS 2006 / INSEE

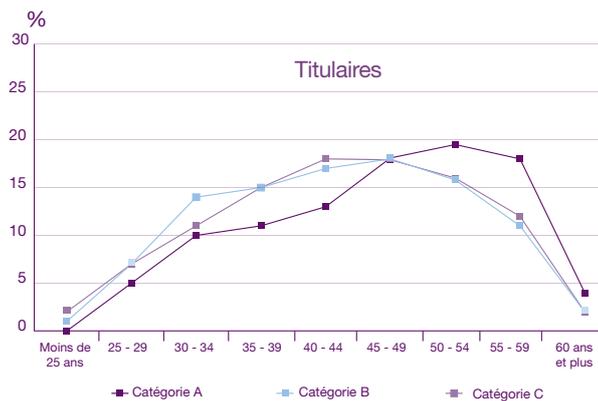
> Des agents de catégorie A plus âgés

Quel que soit le statut, les agents de catégorie A sont les plus âgés. Cependant, chez les titulaires, le vieillissement des agents de catégorie A est très peu marqué par rapport à ceux de catégories B et C : les départs massifs à la retraite des agents de catégorie A semblent avoir été anticipés par des recrutements accrus ces dernières années. Ainsi, les moins de 40 ans représentent 22 % des agents de catégorie

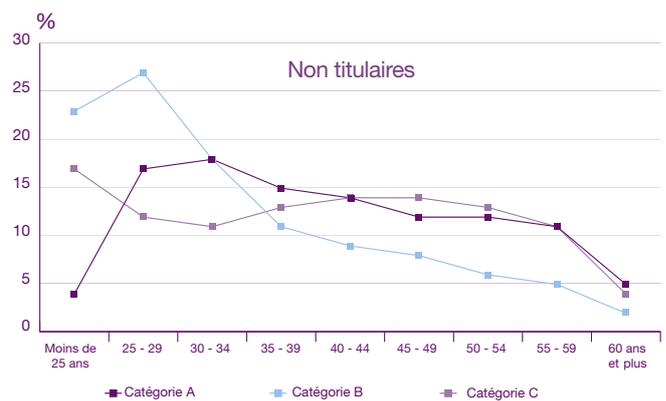
A en 1999 et 27 % en 2006.

Pour les non titulaires, les agents de catégorie B sont nettement plus jeunes que ceux de catégories A et C aussi bien en 2000 qu'en 2006. Fin 2006, ils ont 33 ans en moyenne contre respectivement 40 ans en catégorie C et 40 ans et 5 mois en catégorie A.

Répartition par groupes d'âge des agents territoriaux selon leur catégorie et leur statut au 31/12/2006



Source de données : DADS 2006 / INSEE



> Onze ans d'écart entre titulaires et non titulaires dans la filière sportive

Les agents territoriaux les plus âgés ne se retrouvent pas dans la même filière selon qu'ils sont titulaires ou non titulaires. Les filières les plus âgées pour les titulaires sont les filières technique et sociale (environ 44 ans d'âge moyen et plus de 30 % d'agents de 50 ans et plus) alors que pour les non titulaires il s'agit de la filière médico-sociale (46 ans et 1 mois d'âge moyen et 44 % de 50 ans et plus). En outre, quel que soit le statut, les agents les plus jeunes se trouvent dans la filière animation.

De plus, les non titulaires sont plus âgés que les titulaires dans deux filières : la filière médico-sociale (+ 2 ans et demi) et la filière incendie et secours (+ 1 an).

Enfin, c'est dans la filière sportive que la différence d'âge est la plus forte entre titulaires et non titulaires (respectivement 43 ans et 5 mois et 32 ans et 4 mois d'âge moyen).

> Les cadres d'emplois les plus âgés : les ingénieurs en chef titulaires

Les agents les plus âgés sont les ingénieurs en chef titulaires (51 ans et 11 mois en moyenne) et les plus jeunes sont les animateurs non titulaires (âge moyen de 28 ans et 2 mois).

Pour l'ensemble des cadres d'emplois, les titulaires sont toujours plus âgés que les non titulaires. La différence d'âge la plus marquée au sein

> Dans les conseils généraux, les non titulaires sont plus âgés que les titulaires

Quel que soit le type d'employeur, les titulaires sont plus âgés que les non titulaires, sauf dans les conseils généraux où les titulaires sont plus jeunes que les non titulaires de près de 1 an.

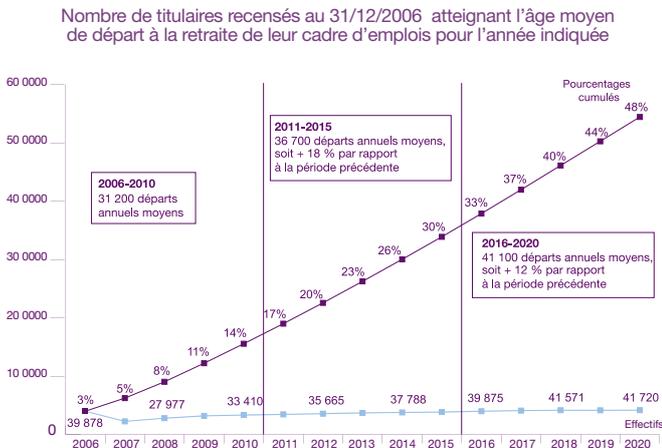
En outre, la différence d'âge la plus marquée selon le statut se trouve dans les communes de 80 000 habitants et plus (les titulaires sont plus âgés que les non titulaires de près de 9 ans). Dans ce même type de collectivité, la part des 50 ans et plus est de 17 % pour les non titulaires et de 34 % pour les titulaires.

Entre 1999 et 2006, le vieillissement des titulaires le plus fort se situe au CNFPT, dans les centres de gestion et dans les conseils généraux. Quant aux non titulaires, leur rajeunissement est remarquable dans les SDIS, les communes de 10 000 à 19 999 habitants, les structures intercommunales d'agglomération et les offices publics d'HLM avec à la fois une baisse de l'âge moyen et une baisse de la part des agents ayant plus de 50 ans.

d'un cadre d'emplois entre titulaires et non titulaires s'observe chez les conservateurs du patrimoine avec près de 13 ans d'écart et la moins forte est parmi les agents sociaux qualifiés (1 mois de différence).

II. Perspectives de départ à la retraite des titulaires sur la période 2006-2020

L'analyse sur les projections de départs à la retraite concerne exclusivement les agents titulaires territoriaux. Pour les non titulaires, les départs à la retraite sont plus difficiles à appréhender à cause d'une part importante de non titulaires non permanents³ qui n'ont pas pu être différenciés des non titulaires permanents.



Source de données : DADS 2006 / INSEE

> Les trois quarts des départs potentiels à l'horizon 2020 concerneraient les filières administrative et technique

En volume, les départs potentiels à la retraite se concentreraient dans les filières administrative et technique qui emploient les trois quarts des agents territoriaux.

Cependant, les filières les plus âgées, où plus de la moitié des agents recensés fin 2006 auront atteint l'âge moyen de départ à la retraite en 2020, sont les filières sociale et médico-sociale. A contrario, les départs à la retraite dans les prochaines années seraient moins nombreux dans la filière animation (20 % de départs à la retraite entre 2006 et 2020) et la filière incendie et secours (35 % de départs prévus entre 2006 et 2020) du fait de la jeunesse des agents exerçant leurs activités dans ces filières.

> Des départs potentiels à la retraite moins importants dans les régions

Du fait de l'âge moyen de leurs agents assez peu élevé et de leur part relativement faible d'agents de 50 ans et plus, les conseils régionaux sont les collectivités qui devraient subir le moins de départs à la retraite : 7 % des titulaires auront atteint l'âge moyen de départ à la retraite entre 2006 et 2010 et 32 % entre 2006 et 2020.

III. Des différences régionales peu accentuées

Tout comme précédemment, l'analyse régionale ne concerne que les fonctionnaires territoriaux.

> L'Alsace : une région relativement jeune

L'âge moyen des agents est relativement homogène d'une région à l'autre. Toutefois, les agents titulaires sont sensiblement plus jeunes en Alsace, dans le Nord-Pas-de-Calais, en Ile-de-France, en Pays de Loire, en Picardie et en Haute-Normandie.

Cet âge a peu évolué entre 1999 et 2006 (+ 1 an en moyenne) sauf pour les régions Ile-de-France, Champagne-Ardenne, Lorraine et Corse où cet âge a augmenté de près de 2 ans.

En Alsace, les départs à la retraite seront moins importants : 44 % des fonctionnaires auront atteint l'âge moyen de départ à la retraite en 2020, contre 48 % au niveau national.

> Des départs de plus en plus nombreux

Entre 2006 et 2020, la proportion de titulaires atteignant l'âge moyen de départ à la retraite devrait augmenter d'environ 3 points tous les ans. On estime qu'un tiers des agents aura atteint l'âge moyen de départ à la retraite de son cadre d'emplois en 2016 ; ils seront près de 48 % en 2020. Sur les trois périodes repérées, 2006-2010, 2011-2015 et 2016-2020, le nombre de départs à la retraite devrait augmenter continuellement avec, cependant, un ralentissement du rythme entre la deuxième et la troisième période.

En outre, un tiers des agents de catégorie A aura atteint l'âge moyen de départ à la retraite en 2014, la moitié en 2018 et près de 57 % en 2020, soit 10 points de plus que la moyenne nationale.

> Trois cadres d'emplois concentrent plus de la moitié des départs potentiels

Les perspectives de départ à la retraite à l'horizon 2020 demeurent très variables selon le cadre d'emplois. Cependant, plus de la moitié des fonctionnaires partant à la retraite entre 2006 et 2020 se concentreraient dans trois cadres d'emplois : 23 % sont des agents des services techniques, 16 % des adjoints administratifs et 13 % des agents techniques.

Toutefois, certains cadres d'emplois représentant une part peu élevée dans le total des départs potentiels à la retraite, comptent en leur sein une part importante d'agents susceptibles de partir à la retraite. Ainsi, en 2020, 88 % des puéricultrices cadres de santé auront atteint l'âge de départ à la retraite. C'est aussi le cas pour 83 % des cadres de santé infirmiers, 82 % des secrétaires de mairie et 79 % des conservateurs de bibliothèques et des majors et lieutenants de sapeurs pompiers.

A contrario, plus de la moitié des agents territoriaux dans les communes de moins de 1 000 habitants, dans les communes de 80 000 habitants et plus, dans les CCAS, les caisses des écoles et de crédit municipal et dans les offices publics d'HLM auront atteint l'âge moyen de départ à la retraite de leur cadre d'emplois en 2020.

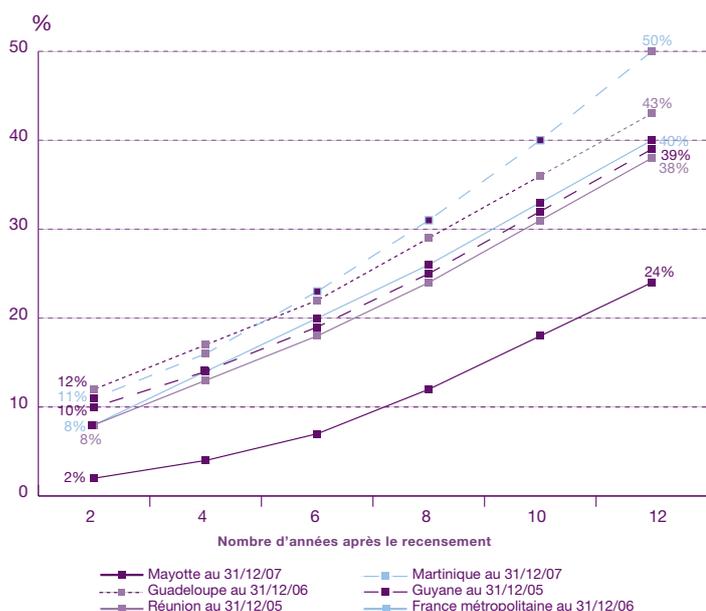
> En catégorie B, les titulaires légèrement plus âgés dans le Sud

Dans les trois catégories hiérarchiques, l'âge moyen des agents varie peu d'une région à l'autre : la différence oscille entre 2 et 3 ans. Les agents de la région Alsace font toujours partie de ceux ayant un des âges moyens les plus faibles, quelle que soit la catégorie hiérarchique, alors que c'est en Corse que les agents sont les plus âgés.

Cependant, nous remarquons un certain clivage entre le Nord et le Sud pour la catégorie B. En effet, les agents territoriaux de catégorie B dans le Sud de la France ont 1 à 3 ans de plus que dans le Nord du pays.

³ Les agents non permanents représentent au 1^{er} janvier 2007 plus du tiers des agents non titulaires selon les Tendances de l'emploi territorial n°12 – Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale – Janvier 2008

Part des agents titulaires atteignant l'âge moyen de départ à la retraite de leur cadre d'emplois x année après leur recensement



> Particularité des DOM⁴

Dans les DOM, la part des 50 ans et plus est supérieure à la Métropole (29 %) pour la Martinique (36 %), la Guadeloupe (34 %) et la Réunion (32 %).

Concernant les départs potentiels à la retraite, les proportions d'agents atteignant l'âge moyen de départ à la retraite est très similaire à la métropole pour la Réunion, la Guyane et la Guadeloupe. Ainsi, entre 2006 et 2018 (soit sur une période de 12 ans), 40 % des titulaires de métropole devraient partir à la retraite. Sur la même période, 43 % des fonctionnaires guadeloupéens atteindront l'âge moyen de départ à la retraite. Douze ans après leur recensement en 2005 (soit en 2017), les titulaires de la Réunion et de la Guyane seraient respectivement 38 % et 39 % à partir en retraite. Quant aux Mahorais et aux Martiniquais, recensés au 31/12/2007, ils seraient respectivement beaucoup moins nombreux (24 %) et plus nombreux (50 %) à prendre leur retraite.

⁴ Les agents des DOM et de Mayotte n'ont pas pu être étudiés avec les données DADS. Les données sont extraites des enquêtes régionales effectuées par l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale sur les métiers territoriaux par région. Agents recensés au 31/12/2005 pour la Réunion et la Guyane, au 31/12/2006 pour la Guadeloupe et au 31/12/2007 pour la Martinique et Mayotte.

Précisions méthodologiques

Ce document est le fruit du traitement du fichier des déclarations annuelles des données sociales (DADS) de 2006, mis à la disposition de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale par l'INSEE. Cette formalité déclarative, que doit accomplir toute entreprise employant des salariés, nous permet d'obtenir des données sur la démographie des agents dans la fonction publique territoriale.

> Champ de l'enquête

L'ensemble des agents territoriaux titulaires, stagiaires ou non titulaires, les agents de l'Etat ou de la fonction publique hospitalière détachés dans les collectivités territoriales sont concernés. N'ont pas été recensés les agents bénéficiant de contrats aidés. N'ont pas non plus été pris en compte les agents exerçant leur activité dans les départements d'outre-mer ainsi que ceux dépendant de la ville de Paris.

> Redressement des données

Afin de pallier les non réponses concernant les cadres d'emplois (1,31 % des agents recensés), nous avons procédé à un redressement des données par région, par type de collectivité, par statut et par taille de collectivité.

> Choix de l'indicateur de mesure des départs à la retraite

Les analyses sur les estimations de départ à la retraite concernent uniquement les titulaires. L'indicateur retenu est le nombre d'agents atteignant l'âge moyen de départ à la retraite de leur cadre d'emplois (source : CNRACL).

Cet indicateur ne tient pas compte, pour la mesure de ces départs, de l'âge légal d'ouverture de droit, de l'ancienneté, des comportements individuels et des prolongations éventuelles d'activité, des sorties prématurées (décès, démission, radiation...), de la mobilité entre cadres d'emplois.

Etant donné la part d'incertitudes quant aux flux de la fonction publique territoriale et aux comportements d'activités, ces projections ne sont pas des prévisions, mais elles s'appuient sur les connaissances démographiques actuelles des agents de la fonction publique territoriale. L'indicateur est déterminé à partir de la pyramide des âges des fonctionnaires territoriaux considérée comme population fermée au 31 décembre 2006.