



Les effectifs de la fonction publique d'État dans les Pays de la Loire : des mutations à anticiper

Dans les Pays de la Loire, 107 630 salariés relèvent de la fonction publique d'État (FPE) en 2012. Avec un taux d'administration de 30 %, la région est plus faiblement administrée que les autres régions de province, notamment dans certains ministères. Elle est attractive pour les agents de l'État, avec cependant des disparités entre les départements. Parmi les 5 000 agents qui relèvent de l'administration territoriale de l'État (ATE), la part des séniors est deux fois plus élevée que celle de l'ensemble de la FPE. Faciliter le renouvellement des effectifs et l'adaptation aux besoins des ministères est donc un enjeu fort de gestion future de la diversité des agents de la FPE.

Valérie Deroin, Nicole Gicquaud, Insee

Dans un contexte de changements démographiques et économiques, la fonction publique d'État doit relever des défis afin de gérer les évolutions professionnelles de ses salariés et leur répartition sur le territoire. Dans les Pays de la Loire, les 107 630 agents de la fonction publique d'État (*définitions*) représentent 7,2 % de l'emploi total au 1^{er} janvier 2012.

Un faible taux d'administration dans certains ministères

Le taux d'administration, qui rapporte les effectifs de la FPE à la population, est le plus faible de France de province : avec 30 agents pour 1 000 habitants, la région se situe loin derrière des régions comparables en population comme la Bretagne (40 ‰) ou l'Aquitaine (37 ‰). Ce faible taux s'observe dans la plupart des ministères à forts effectifs (*figure 1*). D'autres sont mieux représentés : le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, ainsi que celui de l'Économie, l'industrie et l'emploi ou celui de l'Alimentation, l'agriculture et la pêche. Sur la période 2011-2012, en lien avec

1 Une représentation différenciée des ministères

Effectifs de la fonction publique d'État et taux d'administration selon les ministères

	Pays de la Loire (en nombre et en %)		Taux d'administration (en ‰)	
	Effectif ⁽¹⁾ total	dont 55 ans ou plus	Pays de la Loire	France de province*
Éducation nationale (hors enseignants)	10300	14	2,9	3,6
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	9200	7	2,6	3,7
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	7700	30	2,2	2,0
Défense	6700	7	1,9	4,6
Enseignement supérieur et recherche	6200	15	1,7	2,4
Économie, industrie et emploi	3500	25	1,0	0,9
Écologie, énergie, développement durable et mer	3200	27	0,9	1,2
Justice et libertés	2800	16	0,8	1,1
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville	2300	26	0,6	0,6
Alimentation, agriculture et pêche	2000	18	0,6	0,5
Affaires étrangères et européennes	900	25	0,2	0,02
Culture et communication	300	26	0,1	0,1
Autres (dont Services du Premier ministre)	400	17	0,1	0,1
Ensemble hors enseignants	55600	17	15	21
Enseignants	52000	13	14	15
Ensemble de la fonction publique d'État	107600	15	30	36

⁽¹⁾ arrondi à la centaine

* France de province : métropole hors Île-de-France.

Sources : Insee, Système d'information sur les agents des services publics (SIASP) au 01/01/2012, Recensement de la population (RP) 2011.

les directives nationales de remplacement partiel des départs à la retraite, les effectifs de la FPE régionale ont diminué de 1 300 emplois, soit une baisse de 1,6 %, qui reste toutefois moins marquée que dans les autres régions françaises (- 2,6 %).

Les enseignants sont au nombre de 52 000 dans les Pays de la Loire, soit près d'un fonctionnaire de l'État sur deux. Ils sont habituellement distingués des effectifs de la fonction publique en raison de leurs particularités fortes qui modifient les moyennes des effectifs de la FPE. Depuis la réforme de 1990, ils se classent essentiellement dans la catégorie A, sont majoritairement des femmes et leur moyenne d'âge est inférieure à celle de l'ensemble de la FPE.

Organisés selon trois catégories statutaires, les salariés de la fonction publique d'État hors enseignants se répartissent, dans les Pays de la Loire comme dans les autres régions de province, pour 20 % des effectifs en catégorie A, 40 % en catégorie B et 38 % en catégorie C. Par ailleurs, la FPE régionale affiche un taux de féminisation plus important que la moyenne nationale. Cette féminisation diminue toutefois avec l'augmentation du niveau de responsabilité : les femmes représentent 59 % des agents de catégorie C pour seulement 43 % des catégories A.

L'approche par catégorie hiérarchique ne suffit pas à évaluer la diversité des métiers exercés par les agents de la fonction publique. Au sein des ministères, de nombreux agents occupent des emplois spécifiques. Aussi, repérer les métiers sous tension pour anticiper et valoriser les compétences manquantes sont autant d'enjeux pour la gestion des ressources humaines.

Des mobilités géographiques favorables mais inégales selon le département

Au-delà des mobilités professionnelles interministérielles, la région des Pays de la Loire bénéficie de son caractère dynamique. En effet, la région accueille davantage d'agents qu'elle n'en voit partir. La Loire-Atlantique, et dans une moindre mesure la Vendée, expliquent ce résultat. Ces départements sont plus attractifs pour les différentes catégories d'âge et notamment pour les 45 ans ou plus. Ceci peut s'expliquer par l'attrait des départements littoraux pour les agents se rapprochant de l'âge de départ à la retraite. Au sein de la région, les principaux flux migratoires ont lieu entre la Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire.

À l'inverse, la Mayenne et la Sarthe accusent un solde négatif de migrations d'agents de l'État. La proportion d'arrivées de jeunes fonctionnaires y est plus importante que dans les autres départements, avec près d'un agent sur deux (contre un sur quatre en Vendée). En revanche, les agents de 40 ans ou plus sont aussi plus nombreux à quitter ces départements, laissant penser que l'on ne s'y installe que pour en repartir quelques années plus tard. Ainsi, ces départements « de passage » sont-ils déficitaires face aux autres départements de la région.

Les flux migratoires avec l'Île-de-France sont les plus nombreux et concernent en particulier les jeunes : deux agents sur trois sont âgés de moins de 30 ans. Par ailleurs, les échanges avec les départements limitrophes apportent aussi leur contribution aux mouvements régionaux : l'Ille-et-Vilaine arrive en tête avec près de quatre échanges sur dix de l'ensemble des départements limitrophes, suivie du Morbihan.

Un des enjeux dans la gestion des mobilités est d'offrir un parcours professionnel cohérent aux agents et de répondre aux besoins des services dans chaque département en matière de compétences requises.

Des départs à la retraite à anticiper

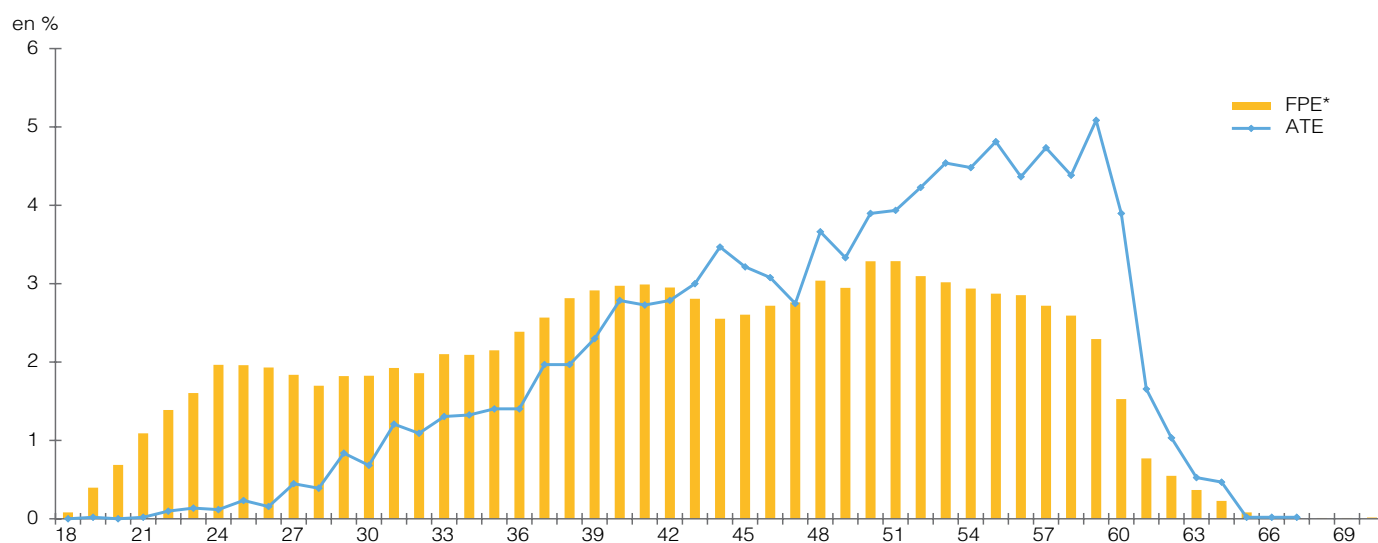
Dans les Pays de la Loire, plus de 9 400 agents de la fonction publique d'État, soit 17 % des effectifs hors enseignants, sont âgés de 55 ans ou plus en 2012 (figure 2). Cette proportion de séniors est un peu plus élevée que la moyenne nationale (15 % hors Île-de-France), en particulier au ministère de l'Économie. Elle est par ailleurs supérieure de cinq points à celle de l'ensemble des actifs en emploi de la région.

Les agents de catégorie C, de niveau employé ou ouvrier, sont les plus nombreux à être concernés par un futur départ à la retraite, avec près de 3 800 agents, soit 18 % de 55 ans ou plus. Ils sont suivis en nombre par les agents de catégorie B (3 100 agents de 55 ans ou plus, soit 14 % des effectifs) puis les catégories A (2 300 agents, soit 21 %).

Les 55 ans ou plus représentent plus du quart des effectifs dans la moitié des ministères : Budget, Écologie-développement durable, Travail-relations sociales, Culture, Affaires étrangères et Économie. Toutefois, les effectifs de séniors se répartissent de manière très variable selon les ministères : si à la Culture les 55 ans ou plus ne rassemblent qu'une centaine de personnes, ils sont plus de 2 300 au Budget, 1 500 à l'Éducation nationale (hors enseignants), 950 à l'Enseignement supérieur et la recherche et près de 900 à l'Économie comme à l'Écologie. Pour autant, même si certains remplacements futurs portent sur des effectifs faibles, ils concernent parfois des métiers

2 Vieillesse des services de l'État : une administration territoriale de l'État particulièrement concernée

Répartition des agents de l'État selon l'âge dans les Pays de la Loire



* hors enseignants

Note de lecture : 1,5 % des agents de la FPE ont 60 ans contre 3,9 % des agents de l'ATE.

Sources : Plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), enquête effectifs ATE 2014 ; Insee, SIASP 01/01/2012.

techniques et peuvent représenter un enjeu majeur en termes de développement de compétences et de parcours professionnel à mettre en place.

L'administration territoriale de l'État : une organisation structurée de l'État sur le territoire

L'administration territoriale de l'État (ATE) se compose dans les Pays de la Loire de cinq préfectures de département, de cinq directions régionales (Draaf, Dreal, DRJSCS, Direccte et Drac), et de quatorze directions départementales interministérielles.

Au 1^{er} janvier 2014, l'ATE compte un peu plus de 5 000 agents soit, hors enseignants, 9 % des effectifs de la fonction publique d'État de la région (figure 3). Comme dans la FPE, les effectifs ATE ont tendance à décroître (- 4,3 % sur la période 2012-2014) de manière équivalente dans les cinq départements de la région.

Au niveau départemental, la répartition de l'ATE suit celle de la FPE en Loire-Atlantique : le département, siège de nombreuses administrations régionales, est celui où se concentrent les effectifs ATE (quatre sur dix, soit 2 220 agents).

Cependant, deux territoires sont surreprésentés : la part des effectifs ATE sur l'ensemble FPE est la plus élevée en Mayenne (18 %) et en Vendée (14 %), alors même que ces départements sont les moins administrés de France, avec respectivement 24 et 22 agents pour 1 000 habitants. La présence de services spécialisés rattachés aux politiques sociales et à la mer dans les zones d'emploi de Laval et de La Roche-sur-Yon (figure 4), compense le taux d'administration plus faible de la FPE dans ces départements. Ces différences territoriales pourraient constituer un élément majeur d'ajustement pour la mise en place des politiques publiques de gestion de l'emploi.

Anticiper les mobilités afin de tenir compte des « compétences critiques »

Près de 1 560 agents de l'ATE, soit 31 % des effectifs, sont âgés de 55 ans ou plus en 2014 dans les Pays de la Loire : les agents de l'ATE sont ainsi plus âgés que ceux de la FPE hors enseignants (figure 2). Parmi eux, deux sur cinq ont 60 ans ou plus. Ce sont plus de 600 agents qui partiront à la retraite à échéance de 5 ans, soit 13 % du total des effectifs ATE 2014. Les agents des catégories B et C seront les plus nombreux à être concernés (environ 220 agents pour chaque catégorie). Les agents de catégorie A, qui entrent généralement plus tard dans la vie active, sont en proportion plus nombreux à poursuivre leur carrière : 16 % sont âgés de 60 ans et plus contre 12 % des agents de catégories B et C.

3 Un poids relatif de l'ATE, différencié par département

Poids de l'ATE sur les effectifs FPE (hors enseignants) dans les départements des Pays de la Loire.

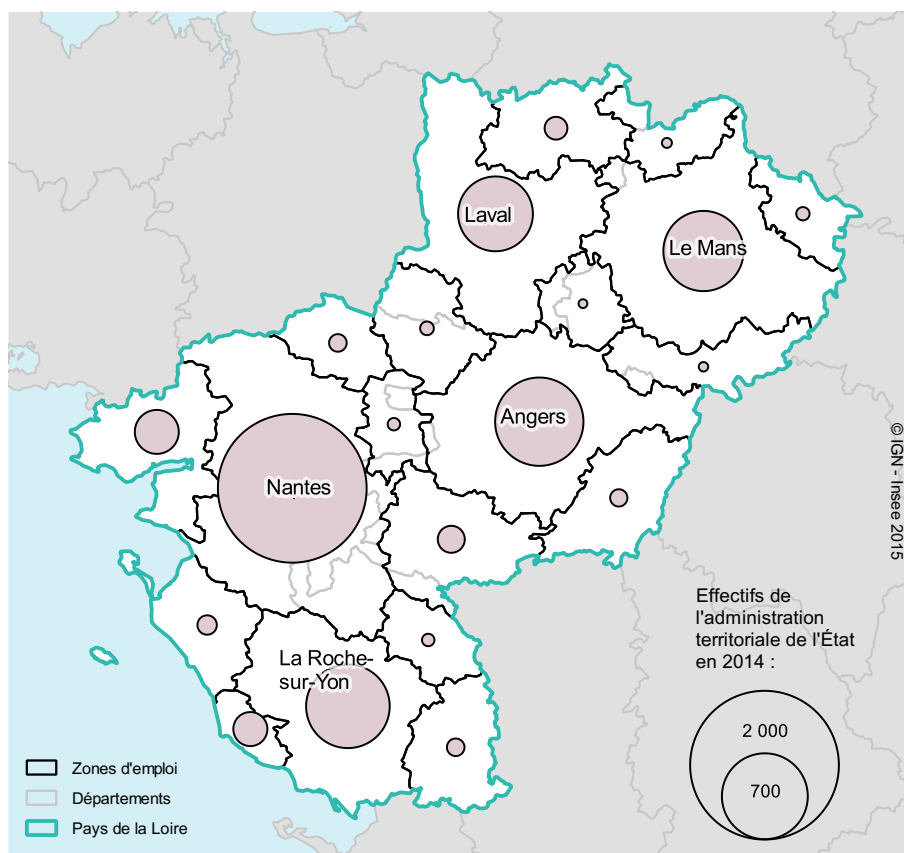
	Effectifs FPE	Effectifs ATE *	Part de l'ATE / ensemble FPE	Taux d'administration FPE (‰)
Loire-Atlantique	24 100	2 220	9,2	34
Maine-et-Loire	14 400	820	5,7	33
Mayenne	3 100	550	18,1	24
Sarthe	8 300	620	7,5	29
Vendée	5 700	810	14,4	22
Pays de la Loire	55 600	5 030	9,0	30

* arrondis à la dizaine

Sources : PFRH, enquête effectifs ATE 2014 ; Insee, RP 2011, SIASP au 1^{er} janvier 2012.

4 Une administration territoriale présente sur tout le territoire

Répartition des effectifs de l'ATE dans les zones d'emploi des Pays de la Loire



Sources : PFRH, enquête effectifs ATE 2014.

Au sein de l'ATE, les agents sont répartis dans 26 « domaines fonctionnels » (définitions) du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME). Près de six agents sur dix sont affectés sur cinq de ces grands domaines (figure 5). Celui qui rassemble le plus grand nombre d'agents (830), les « Affaires générales », est un domaine comportant les missions transversales et de support. « Territoire et développement durable » (640 agents), « Contrôle », notamment les métiers de l'inspection, (550

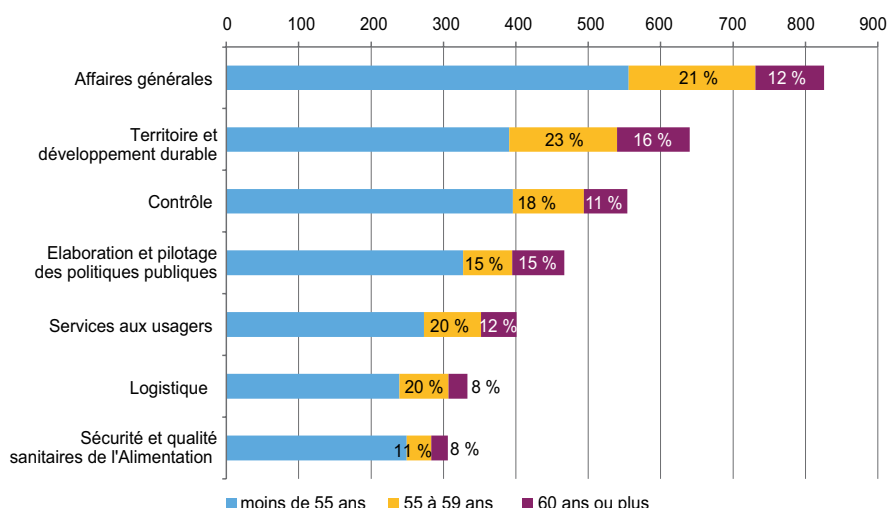
agents), « Élaboration et pilotage des politiques publiques » (470 agents) et « Services aux usagers » (400 agents) viennent ensuite. Plus de la moitié des 60 ans ou plus sont en poste dans les quatre domaines aux effectifs les plus importants. Dans deux d'entre eux, « Territoire et développement durable » et « Élaboration et pilotage des politiques publiques », près d'un agent sur six est âgé de 60 ans ou plus. Ces domaines se caractérisent par des métiers d'expertise qui peuvent être considérés comme des

« compétences critiques » (*définitions*) et constituer des enjeux futurs importants afin d'éviter des ruptures dans les missions de l'État.

Anticiper les départs à la retraite et aménager des fins de carrière pour les agents les plus âgés sont des enjeux en termes de gestion des ressources humaines. Pour certains métiers, le pari serait sans doute de faciliter la mobilité professionnelle et interministérielle des agents afin d'assurer le renouvellement des effectifs. ■

5 De nombreux départs à la retraite à venir dans les principaux domaines fonctionnels

Effectifs et répartition par âge de l'ATE selon le domaine fonctionnel dans les Pays de la Loire



Note de lecture : sur les 640 agents que compte le domaine « Territoire et développement durable », 23 % sont âgés de 55 à 59 ans et 16 % sont âgés de 60 ans ou plus.

Source : PFRH, enquête effectifs ATE 2014.

Un acteur de la mobilité interministérielle régionale

La plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), positionnée auprès du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) sous l'autorité du Préfet de région, a pour mission de favoriser la mobilité et de développer la gestion personnalisée des ressources humaines.

Elle apporte ainsi un appui à l'ensemble des chefs de service et responsables ressources humaines des services de l'État dans les domaines qui structurent les politiques RH : gestion prévisionnelle, recrutement, formation, action sociale, environnement professionnel.

Cette étude est un premier état des lieux et un diagnostic de l'emploi dans la fonction publique d'État des Pays de la Loire. Un focus est proposé sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État (ATE), à partir des données 2014 recensées par la PFRH auprès des services gestionnaires. Ce document fournit ainsi une analyse RH aux décideurs, leur permettant une meilleure connaissance de l'interministérialité dans les Pays de la Loire.

Définitions, sources et méthodes

La **source** utilisée pour les données de la fonction publique d'État est le **Système d'information sur les agents des services publics (Siasp)**, produit par l'Insee depuis 2009 au niveau national et depuis 2010 au niveau régional. Il recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique (fonction publique d'État, fonction publique hospitalière, fonction publique territoriale).

Le **champ de l'étude** couvre les postes principaux finaux (actifs et non annexes au 31 décembre) y compris les bénéficiaires des contrats aidés.

Du fait des variations de contours des différents ministères suite aux remaniements et restructurations ministériels, les évolutions détaillées des effectifs des services publics sont déconseillées.

La **fonction publique d'État (FPE)** recouvre l'ensemble des services des ministères civils et de la Défense ainsi que des établissements publics administratifs nationaux ou locaux. En région, les agents sont affectés dans les services déconcentrés des ministères : directions régionales ou départementales, préfectures, université, rectorat, etc., ainsi que dans des ministères ou services délocalisés, comme le ministère des Affaires étrangères ou le service des retraites de l'État à Nantes.

Les **domaines fonctionnels** sont des regroupements de familles de métiers ayant une plus grande proximité d'activités et de compétences dans ce domaine que dans un autre. Les passerelles entre les métiers par domaine fonctionnel sont plutôt des passerelles longues, c'est à dire nécessitant des temps d'apprentissage pour passer d'un métier à un autre, en général supérieur à 18 mois.

Une **compétence critique** est une compétence à la fois indispensable, longue à acquérir ou difficile à transmettre et rare (détenue par un petit nombre d'agents), tant au niveau national qu'aux niveaux régional ou départemental.

Insee des Pays de la Loire
105, rue des Français Libres
BP 67401 - 44274 NANTES Cedex 2

Directeur de la publication :
Jean-Paul FAUR

Rédacteur en chef :
Sylvain DUVERNE

Bureau de presse :
02 40 41 75 89

ISSN 2275-9689
© INSEE Pays de la Loire
Février 2015

Pour en savoir plus :

- **Rapport annuel sur l'état de la fonction publique**, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), édition 2014, décembre 2014.
- C. Fouchard, **17 % d'emplois publics dans les Pays de la Loire : le poids le plus faible de France**, Insee Pays de la Loire, *Faits et Chiffres*, n° 489, janvier 2014.

