2.2 L'emploi des seniors

Audrey Baëhr
DGAFP[1]

La France se caractérise par un taux d'emploi des seniors parmi les plus faibles d'Europe*[2] *: le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans s'élève à 38,1 % en 2006, (contre 43, 6 % en moyenne dans l'Union européenne), sachant que l'objectif européen est de 50 % à l'horizon 2010. À cet égard, il paraît utile de s'intéresser à la population des seniors de la fonction publique. La part des 55 ans et plus est plus élevée sur l'ensemble des trois fonctions publiques que dans le privé : fin 2006, 13 % des salariés du public sont âgés de 55 ans et plus contre 9 % dans le privé*[3]*. Plusieurs phénomènes expliquent cet écart : maintien dans l'emploi en règle générale des seniors de la fonction publique du fait du principe de carrière, entrées plus tardives dans la fonction publique que dans le privé, rythme des entrées-sorties passées dans le public, recours aux dispositifs de préretraite et de dispense de recherche d'emploi dans le secteur privé.

Les situations d'emploi des agents de 50 ans et plus sont très diverses. Au-delà de l'approche incontournable par le genre, ces situations doivent être examinées au regard des caractéristiques statutaires des agents, de leurs conditions d'emploi et de la localisation de leurs emplois.

Chiffres-clés

13 % de 55 ans et plus dans la fonction publique en 2006 (**9 %** dans le secteur privé).

Âge moyen des titulaires dans la FPE : **43,5 ans**.

Les plus âgés : catégorie C : **45,7 ans**.

Les moins âgés : enseignants catégorie A : **42,4 ans**.

Dans la fonction publique de l'État, près d'un cadre non enseignant sur deux a plus de 50 ans

Dans la fonction publique de l'État (FPE), le statut de l'agent (titulaire, non-titulaire, ouvrier d'État ou militaire) influence fortement la pyramide des âges. La classe des 50 ans et plus est surreprésentée parmi les titulaires des ministères et plus encore parmi les ouvriers d'État (voir tableau D 2.2-1) pour lesquels les recrutements sont aujourd'hui très limités. À l'inverse, les moins de 30 ans sont proportionnellement nettement plus nombreux parmi les non-titulaires (40 %) et les militaires (44 %). Les militaires bénéficient pour leur départ à la retraite de conditions particulières : une durée de service de quinze, vingt ou vingt-cinq ans selon le grade et des limites d'âge en général très basses. Ainsi, en 2006, plus de la moitié des pensions militaires ont été attribuées avant l'âge de 45 ans.

1 DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

2 Conseil d'orientation des retraites, document n°1 de la séance plénière sur l'emploi des seniors, mars 2008.

3 Évaluation DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, à partir des données de l'enquête Emploi de l'Insee du dernier trimestre 2006, sur le champ des salariés hors entreprises publiques, hors apprentis, intérimaires, stagiaires et emplois aidés.

Tableau D 2.2-1 : Effectifs des ministères par statut, sexe et âge au 31 décembre 2005

	Effectifs physiques au 31/12/2005		Part des moins de 30 ans (en %)			Part des 50 ans et plus (en %)		
	Dont femmes (en %)		Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Titulaires	1 750 225	58,0	10,2	12,5	11,5	32,9	31,2	31,9
dont non enseignants	*898 270*	*52,0*	*9,8*	*6,7*	*8,2*	*31,4*	*36,6*	*34,1*
dont enseignants	*851 955*	*64,2*	*10,7*	*17,4*	*15,0*	*35,1*	*26,5*	*29,5*
Non-titulaires	150 764	57,9	38,8	41,3	40,2	22,6	17,1	19,4
Ouvriers d'État	50 861	14,1	4,8	3,3	4,6	36,1	46	37,5
Total agents civils	**1 951 850**	**56,8**	**12**	**14,7**	**13,5**	**32,3**	**30,2**	**31,1**
Militaires	350 847	15,8	41,1	63,6	44,2	6,1	1,7	5,5
Total	**2 302 697**	**50,2**	**19,7**	**16,7**	**18,2**	**25,4**	**29**	**27,2**

Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : agents des ministères (hors Épa). Emplois principaux. Métropole, Dom, Com, étranger.

Lecture : au 31 décembre 2005, 31,2 % des femmes titulaires sont âgées de 50 ans ou plus.

Au 31 décembre 2005, 13 % des agents titulaires des ministères appartenaient à des corps classés en « catégorie active ». Dans la fonction publique de l'État, 230 000 agents titulaires des ministères (soit 13 %) occupaient un emploi classé en catégorie active au 31 décembre 2005. Ils appartiennent principalement aux ministères en charge de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, de l'Équipement et de la Justice. Il s'agit essentiellement des policiers (52 %), des instituteurs [4] (19 %), des agents et chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'État (14 %) et des personnels de surveillance et infirmier de l'administration pénitentiaire (9 %). Dans des proportions moindres, sont aussi concernés les personnels des services de la surveillance des douanes (agents de constatation et contrôleurs) et les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, etc.

En particulier, pour les personnels exerçant un métier dans le domaine de la sécurité (policiers, surveillants pénitentiaires), l'âge d'ouverture des droits à la retraite est fixé à 50 ans, à condition d'avoir exercé vingt-cinq ans en service actif. La part des 50 ans et plus est donc logiquement deux fois moindre dans les « catégories actives » que dans les « catégories sédentaires ».

Les « catégories actives » dans la fonction publique de l'État

Selon l'article L 24-I-1° du Code des pensions civiles et militaires, sont classés dans la catégorie active les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles (les autres catégories d'emplois étant considérés comme sédentaires). La nomenclature de ces emplois est établie par décret en Conseil d'État. Les personnels ayant accompli au moins quinze ans de services dans un emploi de catégorie active peuvent partir à la retraite dès l'âge de 55 ans (au lieu de 60 ans), 50 ans pour certaines professions (du domaine de la sécurité essentiellement).

Dans les ministères, plus d'un titulaire « sédentaire » sur trois est âgé de 50 ans ou plus. Chez les enseignants de catégorie A, la part des 50 ans et plus s'élève à 30,5 %, soit près de 4 points de moins que pour l'ensemble des titulaires sédentaires (tableau D 2.2-2). Au contraire, la part des moins de 30 ans s'élève à 16 % chez les enseignants de catégorie A contre 8 % pour les cadres non enseignants. Compte tenu de leur effectif, les enseignants contribuent ainsi largement au rajeunissement de la pyramide des âges de la FPE.

4 Corps de catégorie B remplacé progressivement par le corps de professeur des écoles (catégorie A). Contrairement aux professeurs des écoles, les instituteurs, classés en « catégorie active » peuvent partir à l'âge de 55 ans. Au 31 décembre 2005, le corps des instituteurs représentait sur l'ensemble des ministères 5 % de l'effectif enseignant titulaire (45 000 personnes sur 852 000 personnes).

Tableau D 2.2-2 : Indicateurs démographiques dans la FPE, selon les catégories de personnels titulaires, en 2005

	Répartition par catégorie de personnels (en %)	Part des femmes dans la catégorie (en %)	Âge moyen	Part des moins de 30 ans en (en %)	Part des 50 ans et plus (en %)	Part des 55 ans et plus (en %)	Ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus »
Total titulaires des ministères	**100,0**	**58,0**	**43,5**	**11,5**	**31,9**	**15,8**	**2,1**
Titulaires de catégorie active	***13,2***	***28,1***	***40,5***	***14,7***	***17,8***	***3,6 (n.s)***	***4,6***
Titulaires de catégorie sédentaire	***86,8***	***62,6***	***44,0***	***11,0***	***34,1***	***17,7***	***1,9***
Catégorie A	55,6	60,4	43,0	14,3	32,7	17,5	2,1
Catégorie A hors enseignants	***9,5***	***46,1***	***46,3***	***7,6***	***43,2***	***25,4***	***1,3***
Catégorie A enseignants	*46,1*	*63,4*	*42,4*	*15,7*	*30,5*	*15,9*	*2,3*
Catégorie B	10,3	60,9	45,9	6,1	38,9	19,8	1,6
Catégorie C	20,9	69,5	45,7	4,5	35,5	17,1	1,8

Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE). Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : titulaires des ministères au 31 décembre. Emplois principaux. Métropole, Dom, Com, étranger.

n.s. : non significatif.

Lecture : hors enseignants, les titulaires sédentaires de catégorie A représentent au 31 décembre 2005, 9,5 % de l'ensemble des agents titulaires des ministères. Parmi eux, 46,1 % sont des femmes et 43,2 % sont âgés de 50 ans et plus.

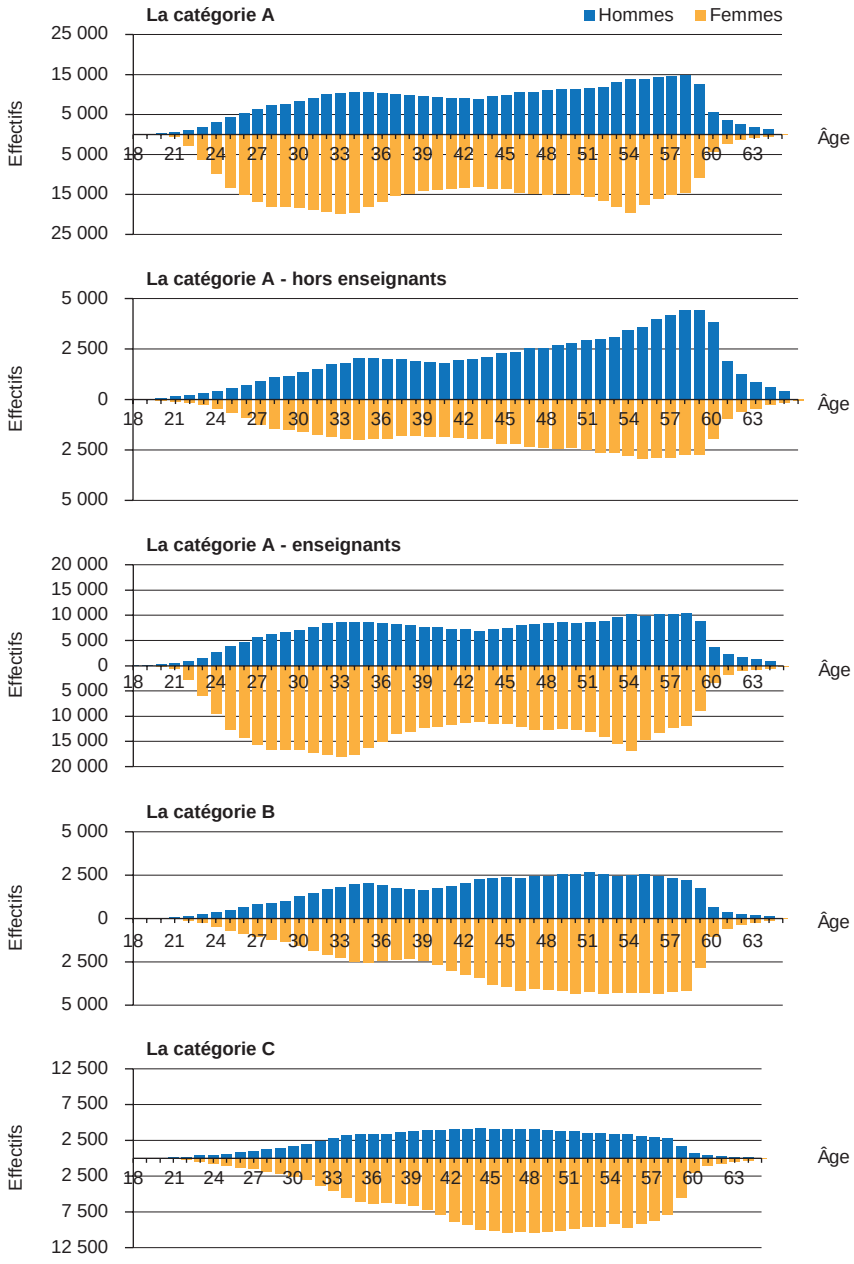
A contrario, les cadres non enseignants se caractérisent par la proportion d'agents de 50 ans et plus (43 %) et l'âge moyen (46,3 ans) les plus élevés. Les femmes sont moins nombreuses parmi les cadres non enseignants (46 % contre 63 % pour les enseignants de catégorie A), ce qui limite encore le nombre de départs à la retraite précoces des mères de trois enfants à l'âge de 55 ans avec au moins quinze années de service.

Parmi les titulaires sédentaires, ce sont néanmoins les catégories B et C qui comptent la proportion d'agents de moins de 30 ans la plus faible. La structure démographique de ces catégories traduit le renouvellement moins important de leurs effectifs ces dernières années, particulièrement dans la catégorie C (voir graphique D 2.2-1).

Dans la fonction publique, les fonctionnaires âgés de 55 ans et plus peuvent bénéficier de la cessation progressive d'activité (CPA) qui constitue une transition vers la retraite, à la fois en termes de durée de travail et de revenus. Les conditions d'accès à la CPA ont toutefois été modifiées par la loi sur les retraites de 2003[5], avec notamment le recul progressif de l'âge d'accès à la CPA qui passe de 55 ans en 2003 à 57 ans en 2008. On constate dans les ministères depuis 2004 (voir graphique D 2.2-2) une baisse de la part des titulaires de 55 ans et plus en CPA (- 8,5 points entre 2004 et 2006) au profit du temps partiel (+ 3,1 points sur la même période).

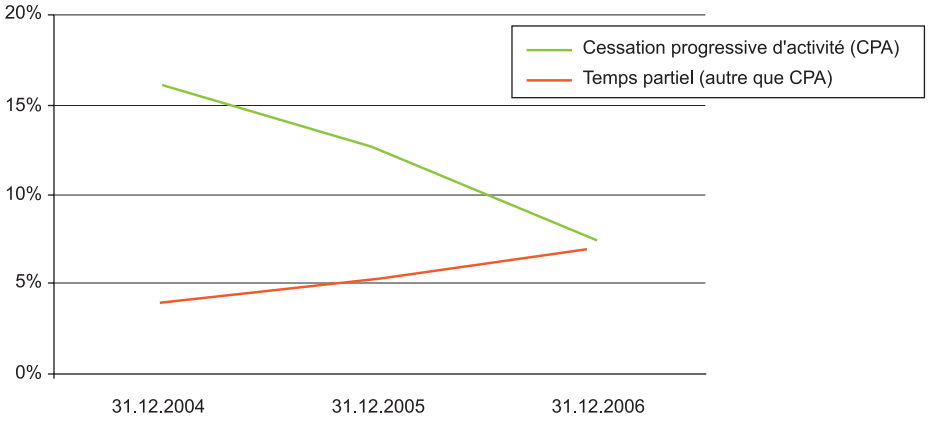
5 Avant la réforme de 2003, la durée de travail des agents en CPA était le mi-temps. La loi sur les retraites de 2003 offre la possibilité supplémentaire de travailler à 80 % les deux premières années de la CPA (avec une rémunération aux 6/7) pour passer ensuite à 60 % (avec une rémunération à 70 %). La quotité de temps de travail fixée à mi-temps dès la première année de la CPA s'accompagne, elle, d'une rémunération à 60 %.

Graphique D 2.2-1 : Pyramides des âges des titulaires sédentaires des ministères, par catégorie hiérarchique et sexe, au 31 décembre 2005



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : titulaires « sédentaires » des ministères. Emplois principaux. Métropole, Dom, Com, étranger.

Graphique D 2.2-2 : Évolution de la part de titulaires de 55 ans et plus à temps partiel ou en cessation progressive d'activité entre 2004 et 2006



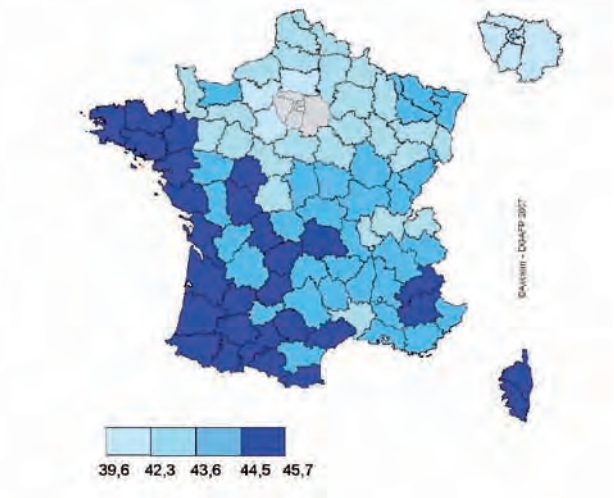
Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : titulaires des ministères (hors Épa).

Le littoral atlantique et le Sud de la France attirent des agents de l'État plus âgés

L'âge moyen des agents titulaires des ministères est de façon générale plus élevé sur le littoral atlantique et dans la moitié Sud de la France (voir carte D 2.2-1). Le personnel exerçant à Paris est plus âgé que celui des autres départements d'Île-de-France (43,7 ans en moyenne). La proportion d'enseignants parmi le personnel titulaire des ministères y est moindre qu'ailleurs : 23 % à Paris contre 49 % pour la moyenne nationale et des proportions voisines ou supérieures dans les autres départements franciliens (47 % dans les Hauts-de-Seine, 50 % dans les Yvelines, 51 % dans le Val de Marne, 54 % dans le Val-d'Oise, 55 % en Seine-et-Marne, 56 % dans l'Essonne ou en Seine-Saint-Denis).

Toutes catégories confondues, c'est donc dans les départements d'Île-de-France (hors Paris), l'Oise, l'Eure et l'Eure-et-Loir que les agents titulaires des ministères sont les plus jeunes : de 1,4 à 3,9 ans de moins que la moyenne nationale.

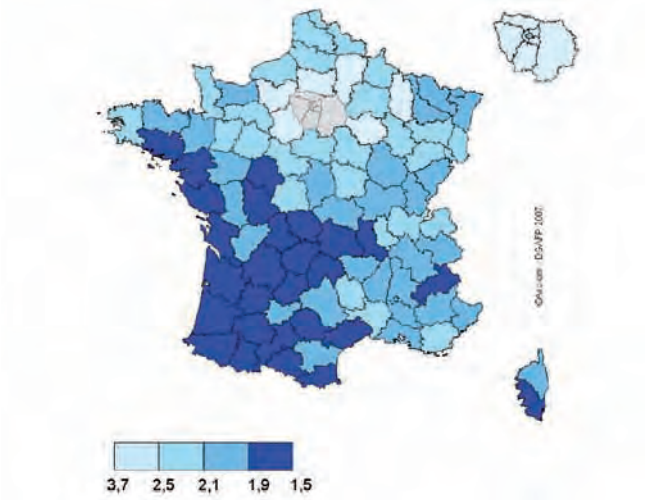
Carte D 2.2-1 : Âge moyen des agents titulaires des ministères au 31 décembre 2005



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : ministères. Emplois principaux. France métropolitaine.

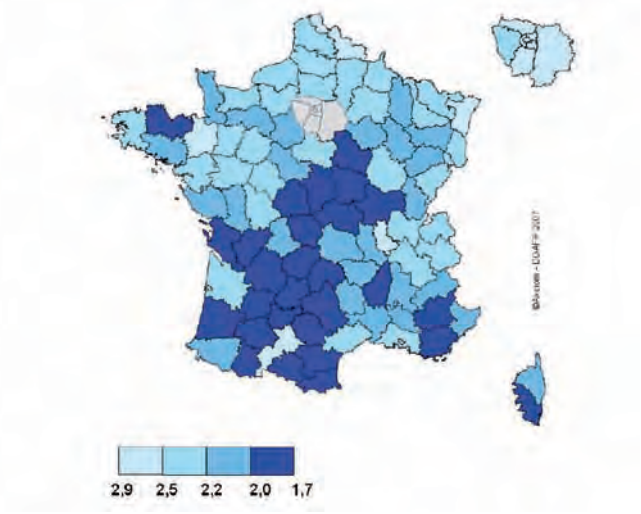
En 2005, la structure démographique des agents titulaires des ministères reflète globalement celle de la population française « en âge de travailler » (voir encadré Définitions et méthodes) : sur l'ensemble de la métropole, le ratio « 20-49 ans / 50-64 ans » est de 2,2 dans la population totale et de 2,3 sur l'ensemble des agents titulaires des ministères (voir cartes D 2.2-2 et D 2.2-3).

Carte D 2.2-2 : Ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus » parmi les titulaires des ministères au 31 décembre 2005



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : ministères. Emplois principaux. France métropolitaine.

Carte D 2.2-3 : Ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus » dans la population de France métropolitaine âgée de 20 à 64 ans au 1er janvier 2005



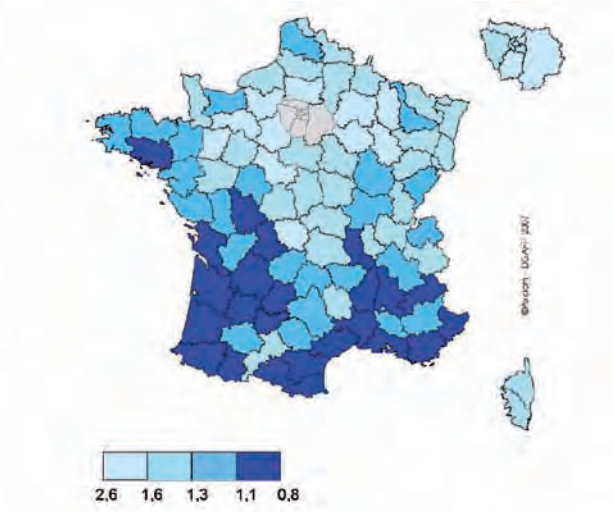
Source : estimation de population, Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : individus de France métropolitaine âgés de 20 à 64 ans au 1er janvier 2005.

Il existe cependant quelques exceptions locales avec une fonction publique de l'État plus âgée que la population totale du département : Paris, la Haute-Garonne, l'Ille-et-Vilaine, l'Hérault, le Bas-Rhin, la Loire-Atlantique, la Gironde, la Vienne, l'Indre-et-Loire, l'Isère, la Côte-d'Or, etc.

La jeunesse des fonctionnaires de l'État est, en revanche, accentuée par rapport à la population totale dans les départements franciliens et limitrophes (Eure, Eure-et-Loir, Aube et Oise). En 2005, en Seine-Saint-Denis, on comptait ainsi dans les ministères une proportion d'agents titulaires de moins de 50 ans près de quatre fois supérieure à celle des 50 ans et plus, alors que dans la population totale du département, le ratio est proche de 3.

Si l'on considère les sédentaires de catégorie A non enseignants, le nombre d'agents de 50 ans et plus est supérieur à celui des moins de 50 ans dans dix départements du Sud (Hérault, Pyrénées-Atlantiques, Charente-Maritime, Pyrénées-Orientales, Morbihan, Drôme, Hautes-Alpes, Aude, Alpes-Maritimes et Hautes-Pyrénées). Autrement dit, dans ces départements, le ratio «moins de 50 ans/50 ans et plus » est inférieur à un (voir carte D 2.2-4).

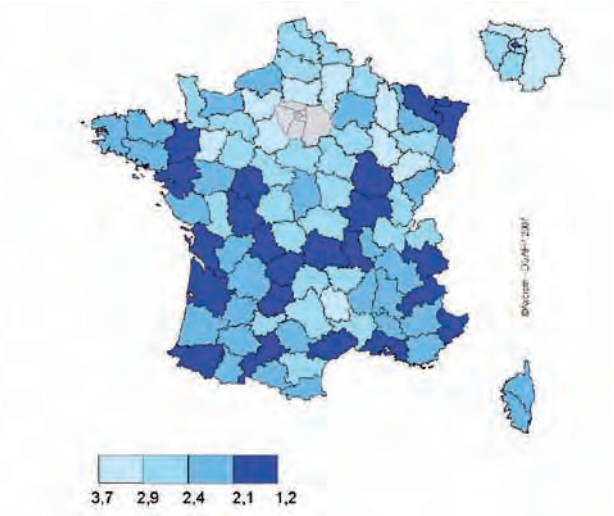
Carte D 2.2-4 : Ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus » parmi les titulaires sédentaires de catégorie A non enseignants au 31 décembre 2005



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ministères. Emplois principaux. France métropolitaine.

Carte D 2.2-5 : Ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus » parmi les titulaires (sédentaires) de catégorie A enseignants au 31 décembre 2005



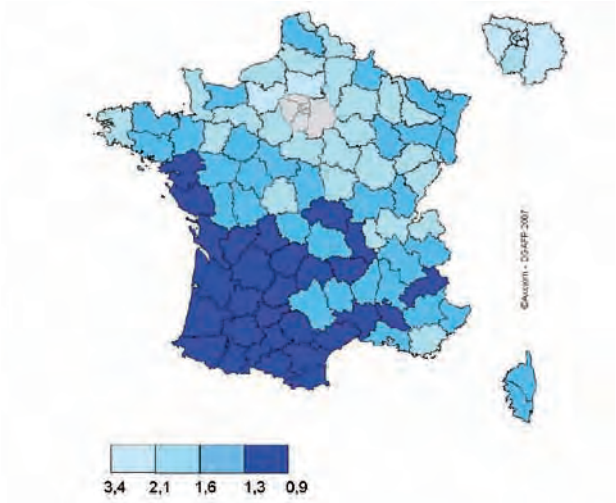
Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ministères. Emplois principaux. France métropolitaine.

Parmi les enseignants de catégorie A, les agents de moins de 50 ans sont plus nombreux que ceux de 50 ans et plus dans tous les départements de France métropolitaine. Seize départements se caractérisent par un ratio inférieur à deux, Paris se distinguant par le ratio le plus faible (1,3) (voir carte D 2.2-5). Pour les titulaires sédentaires de catégorie B (carte D 2.2-6), le ratio passe du simple au triple selon la localisation des agents sur le territoire national. Aux extrêmes, dans les Pyrénées-Orientales, le nombre d'agents de 50 ans au moins dépasse celui des moins de 50 ans alors qu'en Seine-Saint-Denis, on compte plus de trois agents de moins de 50 ans pour un agent de 50 ans ou plus. Les six départements d'Île-de-France (hors Paris) ont des ratios supérieurs à deux (1,6 pour la capitale).

Pour la catégorie C (carte D2.2-7), ce sont encore les départements franciliens (y compris Paris) qui bénéficient des ratios les plus favorables, au même titre que le Finistère, le Rhône, le Var ou la Seine-Maritime.

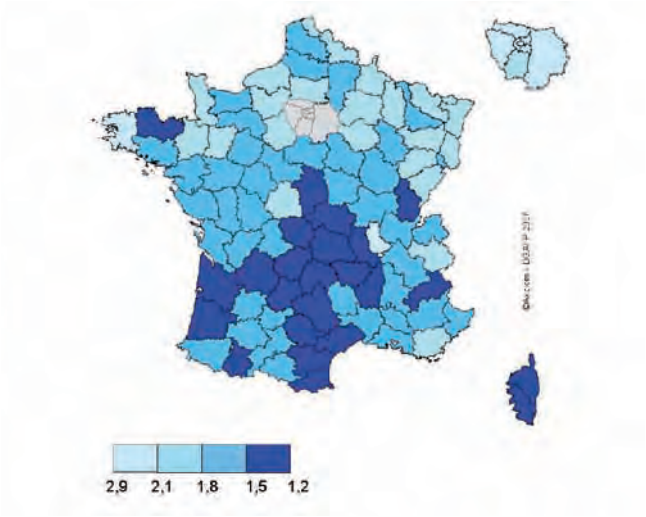
Carte D 2.2-6 : Ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus » parmi les titulaires sédentaires de catégorie B au 31 décembre 2005



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ministères. Emplois principaux. France métropolitaine.

Carte D 2.2-7 : Ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus » parmi les titulaires sédentaires de catégorie C au 31 décembre 2005



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ministères. Emplois principaux. France métropolitaine.

La démographie départementale des agents titulaires des ministères dépend des caractéristiques de l'emploi dans la FPE (implantation sur le territoire national, poids des enseignants, des catégories actives, des femmes), mais aussi de la dynamique des entrées-sorties (renouvellement des effectifs) et des comportements de mobilité géographique des personnels. Ces derniers débutent plus souvent leur carrière en région parisienne, et cherchent généralement à regagner leur région ou département d'origine en cours de carrière ou au moment du départ à la retraite, l'ancienneté étant largement prise en compte par les systèmes de mutation.

Définitions et méthodes

Sources et champ des données :

Les données utilisées sont celles du fichier de paie des agents de l'État (Fichier général des agents de l'État, FGE) établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Le périmètre retenu dans cette étude est celui des agents titulaires des ministères (administration centrale et services déconcentrés, hors emplois aidés) au 31 décembre de l'année. Rappelons que la fonction publique de l'État est composée des ministères et de leurs établissements publics administratifs (Épa) sous tutelle. Ces derniers ne sont pas pris en compte ici.

Calcul des âges moyens :

Dans la source « fichier de paie des agents de l'État», la situation étant appréciée au 31 décembre, le calcul de l'âge moyen « exact » nécessite d'ajouter 0,5 an à la moyenne des âges issus de la différence entre année étudiée et année de naissance.

Calcul des ratios :

Le ratio « moins de 50 ans / 50 ans et plus » est calculé en rapportant l'effectif physique (ou nombre d'agents) au 31 décembre 2005 âgé de moins de 50 ans à l'effectif physique âgé de 50 ans ou plus à la même date.

Afin de pouvoir comparer, sans biais, les ratios calculés pour les titulaires des ministères à ceux de la population totale, on se limite pour la population totale aux individus âgés de 20 à 64 ans (population dite « en âge de travailler »), l'effectif des agents titulaires des ministères âgés de moins de 20 ans ou de 65 ans et plus étant négligeable (moins de 0,2 % du total des agents titulaires des ministères).

Bibliographie

- Baëhr A., « Vieillissement dans la fonction publique : des agents plus âgés à l'Ouest, au Sud et chez les cadres, plus jeunes à l'hôpital et chez les enseignants », *Point Stat,* n° 05-2008, DGAFP, mai 2008.
- Brenot-Ouldali A., Boucher S., « La fonction publique plus présente en Île-de-France qu'en province », *Point Stat*, n° 9-2006, DGAFP-Insee Île-de-France, janvier 2006.
- Baëhr A., « Impact du choc démographique dans la fonction publique », *Rapport annuel de l'observatoire de l'emploi public 2004-2005,* annexe 3, La documentation française, septembre 2005.
- Massal P., « Mobilité et retour au pays des agents de l'État », *Point Stat,* n° 6-2005, DGAFP, février 2005.
- Degorre A., Redor P., « Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006 », *Insee Première,* n° 1116, Insee, janvier 2007.