

## **Rapport au Conseil d'orientation des retraites**

Groupe de travail présidé par M Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, rapporteur Mme Marianne Berthod-Wurmser, chargée de mission à l'Inspection générale des affaires sociales

### **Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels**

**25 janvier 2006**

---

Ce rapport a été rédigé à l'attention du Conseil d'orientation des retraites et n'engage pas les membres de ce Conseil

## Table des matières

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
LE CHAMP COUVERT : LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES DANS LEUR DIVERSITE. ....	7
L'EVOLUTION DE LA REFLEXION DU GROUPE DE TRAVAIL .....	10
LE RAPPORT : UNE DEMARCHE POUR LE COURT ET LE LONG TERMES.....	12
<b>1 PRENDRE TOUTE LA MESURE DES ENJEUX D'UN ALLONGEMENT DE LA VIE PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>17</b>
1.1. LA REFORME DES RETRAITES ET LA FONCTION PUBLIQUE. ....	18
1.2. DES RECRUTEMENTS PLUS DIFFICILES DANS DES CLASSES D'AGE MOINS NOMBREUSES.....	21
1.3. LES FONCTIONNAIRES VIEILLISSENT AUSSI... : UN PHENOMENE PEU ETUDIE .....	25
<b>2 AVANCER EN AGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UNE CHANCE DE RESTER EN EMPLOI, UN RISQUE DE LASSITUDE ET DE REPLI .....</b>	<b>36</b>
2.1 LES ATOUTS APPRECIABLES DU SECTEUR PUBLIC AU REGARD DE L'AVANCE EN AGE .....	37
2.1.1 Une fonction publique de carrière qui offre de solides garanties aux agents... ..	37
2.1.2 ... Et implique des devoirs pour l'employeur .....	41
2.2 DES SIGNES DE DIFFICULTES QUE L'ALLONGEMENT DES CARRIERES POURRAIT AGGRAVER .....	46
2.2.1 Des carrières bloquées en fin de parcours.....	47
2.2.2 Les "dernières années de carrière" : une spécificité mal prise en compte.....	49
2.2.3 Des fatigues (physiques et mentales) mal prises en compte. ....	52
2.2.4 Des investissements personnels peu reconnus .....	56
2.2.5 Des mobilités fonctionnelles peu soutenues .....	61
2.2.6 Un déficit de considération pour le travail des fonctionnaires .....	65
2.3 PARCOURS MOTIVANTS ET FINS DE PARCOURS DEMOTIVEES .....	69
2.3.1 Les expériences mettant l'accent sur la construction de parcours motivants.....	70
2.3.2 Le réalisme impose de tenir compte aussi de situations très dégradées en fin de parcours .....	76
<b>3 TENIR COMPTE DES TRANSFORMATIONS PROFONDES DE LA FONCTION PUBLIQUE. 78</b>	
3.1. UN MODELE QUI NE PEUT PLUS FONCTIONNER COMME AVANT. ....	79
3.1.1 Les transformations lentes d'une dynamique "méritocratique" .....	79
3.1.2 Fonctionnaires d'hier, fonctionnaires de demain : d'une identité à l'autre. ....	86
3.2 L'IMPACT INCERTAIN DES REFORMES EN COURS SUR LA PLACE DES SENIORS.....	91
3.2.1 La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).....	91
3.2.2 Les réformes qui ne font en réalité que prolonger des tendances antérieures. ....	93
3.2.3 Le rapport du Conseil d'Etat "des perspectives de la fonction publique" et ses suites. ....	95
3.2.4 Des réflexions sur les composantes de la rémunération des agents.....	97
3.2.5 Au total, ces réformes génèrent dans la présente période beaucoup d'inconnues .....	98
3.3 L'ALLONGEMENT DE LA CARRIERE: UNE PERSPECTIVE QUI N'ATTIRE NI LES EMPLOYEURS PUBLICS NI LES AGENTS. ....	99
3.3.1 Des employeurs publics loin d'être convaincus de la nécessité de conserver plus longtemps les seniors en activité. ....	99
3.3.2 Du côté des fonctionnaires, le tableau n'est pas très différent. ....	100
3.3.3 Changer de perspectives sur l'allongement de carrière ?.....	103
<b>4 MOTIVER ET VALORISER LES AGENTS SUR L'ENSEMBLE DE LEUR PARCOURS PROFESSIONNEL.....</b>	<b>106</b>
4.1 ELARGIR LES POSSIBILITES DE CHOIX PERSONNEL DANS LA CONSTRUCTION DES PARCOURS. ....	107
4.1.1 Favoriser les mobilités tout au long de la carrière.....	110
4.1.2 Renforcer les mobilités entre fonctions publiques.....	112
4.1.3 Prendre appui sur les compétences acquises pour diversifier les parcours.....	114
4.1.4 Créer des moments de respiration – relance des carrières.....	115

4.1.5	<i>Prolonger l'activité dans des conditions satisfaisantes en fin de carrière : contact avec le public – fonctions transversales - temps de travail.</i>	118
4.2	<b>VALORISER LES COMPETENCES ET L'EXPERIENCE</b>	124
4.2.1	<i>Valider les acquis de l'expérience, faire évoluer les jurys et les épreuves des concours.</i>	125
4.2.2	<i>Positionner de façon plus équitable les agents recrutés en milieu de carrière, ou réintégrés à leur retour de mobilité.</i>	126
4.2.3	<i>Former à tous les âges.</i>	129
4.2.4	<i>Soutenir le développement de fonctions d'appui mobilisant les agents expérimentés.</i>	131
4.3	<b>ADAPTER LE DEROULEMENT DES "CARRIERES ADMINISTRATIVES"</b>	134
4.3.1	<i>Durée de carrière et rythme d'avancement</i>	134
4.3.2	<i>Mettre en œuvre les nouvelles règles d'avancement de grade.</i>	136
4.3.3	<i>Moduler la part des recrutements pourvus par promotion interne et concours externe.</i>	136
4.3.4	<i>Offrir aux contractuels des choix équilibrés de parcours à long terme.</i>	137
4.4	<b>AGIR SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL.</b>	139
4.4.1	<i>Veiller à l'aménagement de postes de travail "convenables de 20 à 65 ans"</i>	140
4.4.2	<i>Organiser une surveillance accrue de la santé physique et mentale des agents de plus de 50 ans ou 55 ans selon la nature des services.</i>	142
4.4.3	<i>Améliorer les possibilités de reclassement et les indicateurs.</i>	143
<b>5</b>	<b>INVESTIR DANS LA GESTION DES PERSONNES : UN ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLE.</b>	<b>149</b>
5.1	<b>MIEUX PRENDRE EN CONSIDERATION LE TRAVAIL DES AGENTS.</b>	150
5.1.1	<i>Préserver le sens du travail.</i>	150
5.1.2	<i>Savoir faire fonctionner des équipes.</i>	151
5.2	<b>VERS UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE PROXIMITE DAVANTAGE PROFESSIONNALISEE.</b>	152
5.2.1	<i>Impliquer dans la construction des parcours les responsables hiérarchiques et les gestionnaires des ressources humaines.</i>	152
5.2.2	<i>Former et recruter de véritables professionnels de la gestion des ressources humaines.</i>	153
5.2.3	<i>Apporter aux agents un appui pour concevoir et organiser leur parcours.</i>	154
5.2.4	<i>Expérimenter des coordinations locales.</i>	155
5.3	<b>REFORME BUDGETAIRE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.</b>	156
5.3.1	<i>Maintenir l'employabilité des agents à long terme : une responsabilité à inscrire dans les missions des directions chargées des ressources humaines.</i>	157
5.3.2	<i>Mettre en place des indicateurs de performance et évaluer les "managers" en fonction de leur performance RH.</i>	158
5.4	<b>DES OUTILS COMMUNS POUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.</b>	159
<b>6</b>	<b>CONCLUSION</b>	<b>163</b>
<b>7</b>	<b>ANNEXES</b>	<b>165</b>
7.1	<b>ANNEXE GRAPHIQUE</b>	165
7.2	<b>COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL</b>	167
7.3	<b>PERSONNALITES AUDITIONNEES</b>	169
7.4	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	172

## INTRODUCTION

Si le constat est clair pour l'ensemble de l'Union européenne, il est encore plus net pour la France : la prolongation sensible de la durée effective de la vie au travail est nécessaire à la fois pour faire face aux évolutions démographiques et économiques et pour préserver le niveau des retraites à l'avenir. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites s'inscrit dans cette perspective. Elle amorce un processus d'allongement par étapes de la vie active de l'ensemble des salariés en France. Et ce processus s'applique aux agents du secteur privé et des trois fonctions publiques : fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière.

Notre pays souffre d'une situation singulière. Le taux d'emploi des seniors est, en France, l'un des plus faibles parmi les pays de l'OCDE. Bien avant l'âge de la retraite, de nombreux salariés n'occupent plus un emploi. Ils sont en préretraite, au chômage, dispensés de recherche d'emploi s'ils ont atteint l'âge requis, ou inactifs sous des statuts divers comme l'invalidité, ou la longue maladie : au premier trimestre 2005, le taux d'emploi était de 54,5 pour les 55-59 ans puis tombait à 13,0 pour les 60-64 ans<sup>1</sup>. Les conséquences de cette situation sont préoccupantes, du double point de vue économique et des retraites. En outre, le respect des engagements pris au niveau européen, et les réalités auxquelles ils répondent, imposent à la France un effort important pour relever le taux d'emploi des plus de 55 ans, particulièrement bas.

Depuis le début de ses travaux, le Conseil d'orientation des retraites a accordé une importance centrale à la question de l'emploi des seniors, en considérant que le débat sur l'avenir des retraites était très largement déterminé par la situation du travail et de l'emploi<sup>2</sup>. Il en a fait un thème permanent de suivi et d'approfondissement, au sein d'un groupe de travail spécifique. Ces travaux portent cependant essentiellement sur le secteur privé.

La question des départs précoces hors emploi en fin de carrière ne se pose pas dans la fonction publique dans les mêmes termes que dans le secteur privé. Ce n'est pas de chômage qu'il s'agit ici puisque les agents publics sont protégés par une forte garantie de leur emploi. *Au demeurant, la fonction publique maintient mieux les seniors*

---

<sup>1</sup> Pourcentage de personnes ayant un emploi par tranche d'âge. Ce taux, à la même date, était de 82,7 pour les 45-49 ans et de 78,0 pour les 50-54 ans. Source: Eurostat, enquête sur les forces de travail.

<sup>2</sup>Voir CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2001 - Âge et travail, un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites. Paris, La Documentation française, 200 p.

*en emploi que le secteur privé* : en 2004, la part de l'emploi public dans l'emploi total était de 20,5 pour les 15-49 ans, mais de 24,4 pour les 50-54 ans, 23,4 pour les 55-59 ans (cette dernière réduction du taux avec l'âge étant dûe aux départs en retraite des catégories dites "actives" de fonctionnaires, qui peuvent partir à 55 ans), et de 21,7 pour les 60-64 ans<sup>3</sup>. Si les agents publics partent généralement à l'âge auquel s'ouvre statutairement leur droit à la retraite (ou un peu avant), ils quittent rarement leur emploi après cet âge : selon la législation antérieure à la réforme de 2003 et contrairement aux salariés du secteur privé, la prolongation de leur activité bonifie le montant de leur pension dans une mesure insuffisante pour les inciter à poursuivre.

La loi du 21 août 2003, qui a modifié les règles d'accès à des pensions de retraite dans les régimes de fonctionnaires et les a rapprochées de celles du régime général, a en partie changé la donne pour l'avenir. *Pour les agents de la fonction publique, la première étape du processus d'allongement de la vie professionnelle est maintenant engagée, et elle est significative* : pour percevoir une retraite à taux plein, la durée d'assurance nécessaire passera progressivement de 37,5 ans à 40 ans d'ici 2008, puis continuera d'évoluer en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. D'une part, le nombre d'années de cotisations pour liquider sa pension à taux plein devient plus élevé, d'autre part, des décotes ou des surcotes sont appliquées aux pensions liquidées respectivement avant ou après acquisition du droit à taux plein. En clair, *alors que tout les poussait à un comportement uniforme de départ, les agents vont avoir à faire des arbitrages dont les résultats sont d'autant moins prévisibles que la question ne s'est jamais vraiment posée jusqu'ici dans ces termes. Mais la modification de la durée d'assurance ne conduira à une prolongation de la vie active que si, au-delà des incitations financières prévues par la loi, les intéressés sont encouragés à demeurer en activité et réellement motivés pour le faire.*

De leur côté, les pouvoirs publics employeurs auront-ils intérêt à maintenir en emploi le plus longtemps possible leurs agents, dans les prochaines années ? La réponse ne va pas de soi : ces années seront en effet marquées à la fois par des retournements importants du contexte démographique et par la mise en œuvre d'un mouvement de réformes sur lequel on ne peut faire l'impasse, car il est susceptible de modifier profondément les stratégies et les anticipations des gestionnaires publics. S'ils souhaitent favoriser un tel maintien en emploi, quelles politiques peuvent-ils mettre en œuvre ?

Le Conseil d'orientation des retraites a confié à un groupe de travail spécifique le soin d'analyser ces problématiques propres à la fonction publique et de formuler des propositions pour l'avenir. Le présent rapport, qui a fait l'objet d'une lettre de mission du Premier Ministre, est le fruit de la réflexion de ce groupe, qui a rassemblé,

---

<sup>3</sup> Source : DARES, exploitation de l'enquête emploi pour le groupe de travail. Le nombre de personnes employées dans l'ensemble des trois fonctions publiques est rapporté au nombre total de personnes en emploi à la date de l'enquête.

de janvier à novembre 2005, des personnalités issues des administrations (trois fonctions publiques) et des chercheurs.

Ce rapport rassemble les conclusions du groupe sur les questions que soulève l'allongement de la durée de la vie professionnelle des 5,2 millions d'agents environ qu'emploient les trois fonctions publiques – soit le cinquième de la population active. Ces questions appellent des réponses d'autant moins simples que :

- le comportement de départ des "seniors" en fin de carrière, est largement conditionné par le déroulement des vies professionnelles dans leur ensemble,
- le sujet concerne les trois fonctions publiques dans leur très grande diversité. Si le principe d'égalité, de règle en ce domaine, s'impose, les politiques doivent s'adapter aux conditions propres à chaque corps ou métier.

Le groupe de travail a ainsi progressivement établi son point de vue en parcourant cette double complexité. Rapporté brièvement en introduction à ce rapport, le récit de son cheminement évolutif vise à écarter des interprétations par trop restreintes des propositions du groupe. Ce rapport n'aborde donc pas la question de l'équilibre à long terme des régimes de retraite de la fonction publique, qui fait l'objet d'autres travaux du COR. Il n'aborde pas non plus la question de la définition des missions futures des différents services publics qui, pour certains, serait un préalable à la détermination des profils qu'il conviendrait de recruter ou de maintenir à l'avenir dans les différentes fonctions publiques. Dans une matière aussi riche, à ce stade, on ne peut pointer que quelques certitudes et les éléments saillants d'un débat dont les partenaires du secteur public ne se sont encore que très peu saisis.

### **Le champ couvert : les trois fonctions publiques dans leur diversité.**

Le présent rapport traite de la situation des seniors dans les trois fonctions publiques, en excluant le secteur public concurrentiel. Toutes trois sont des fonctions publiques de carrière, dont les agents sont soumis au statut général revu par la loi en 1983. La réforme des retraites s'applique à tous, avec quelques mesures spécifiques pour chaque fonction publique.

Les contextes dans lesquels vont évoluer ces trois fonctions publiques sont profondément différents. En voici quelques illustrations.

- Les dynamiques des trois fonctions publiques sont spécifiques. Les effectifs de la *fonction publique territoriale* (environ 1,6 million d'agents aujourd'hui) ont augmenté rapidement dans les dernières décennies (+ 43% de 1980 à 2002, avec

un taux de croissance plus élevé dans les établissements publics). La mise en œuvre des récentes mesures de décentralisation va sans doute soutenir une poursuite de cette progression rapide. La *fonction publique hospitalière* (environ 1 million d'agents aujourd'hui) se situe sur une tendance de croissance moins rapide (+ 32 % de 1980 à 2002). La *fonction publique d'Etat* (2,6 millions d'agents aujourd'hui) a continué à croître, à un rythme progressivement ralenti dans la dernière décennie (+ 16 % de 1980 à 2002 avec une dynamique également plus rapide pour les établissements publics relevant de l'Etat). Ses effectifs se sont pour la première fois stabilisés en 2003<sup>4</sup>. Divers facteurs jouent dans le sens d'une stabilisation, voire d'une diminution de ses effectifs : des départs massifs à la retraite, des transferts liés à la décentralisation, des progrès de productivité liés aux nouvelles technologies, une stabilisation des besoins dans certains secteurs comme l'éducation nationale par suite de l'arrivée de classes d'âge peu nombreuses aux âges scolaires, et la tendance actuelle à limiter les missions de l'Etat. Les projets ou les besoins qui apparaissent ou se confirment régulièrement dans divers secteurs peuvent cependant mobiliser de nouveaux effectifs. Les évolutions à moyen ou long terme de cette fonction publique ne sont donc pas totalement prévisibles aujourd'hui.

- Le "choc démographique" atteint les trois fonctions publiques. Il y est globalement plus important que dans le secteur privé, où la part des plus de 50 ans est de 6,2 points inférieure (en 2002). Mais son ampleur et la période où survient ce choc sont différentes. Les structures démographiques de chaque fonction publique leur sont en effet spécifiques. On retiendra en particulier que la part des 50 ans et plus est la plus élevée dans la fonction publique d'Etat (31%, contre 28,9 % pour la territoriale et 23,0% dans les hôpitaux)<sup>5</sup>, et que la pyramide des âges y est plus déformée par un pic accusé dans les classes d'âge les plus élevées<sup>6</sup>.
- La fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière sont gérées par filières et cadres d'emplois (58), alors que la fonction publique d'Etat est gérée par corps (plus de 900 – mais plus de 70 % des agents sont regroupés dans une vingtaine de corps, ce qui implique pour les autres des effectifs parfois très réduits).

---

<sup>4</sup> Ces progressions sont à rapprocher de l'évolution de la population active sur la même période (+ 15 % de 1980 à 2002) et de l'emploi total (+ 14 %) : l'emploi public a constitué la part la plus dynamique de l'emploi total sur la période. Source : Observatoire de l'emploi public.

<sup>5</sup> Il s'agit ici des seuls fonctionnaires titulaires. Source : Observatoire de l'emploi public.

<sup>6</sup> Voir en annexe les pyramides des âges extraites du rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'Emploi public

- La fonction publique d'Etat ne compte qu'un seul employeur, la fonction publique territoriale, environ 60.000 et la fonction publique hospitalière, 2650. Dans la fonction publique territoriale, une certaine forme de marché de l'emploi public prévaut : la réussite aux concours n'ouvre pas automatiquement l'accès à un emploi, qui dépend *in fine* de l'accord entre l'agent et l'un de ces multiples employeurs.
- Les effectifs de ces trois fonctions publiques sont hétérogènes du point de vue des niveaux de qualification : les agents de catégorie A atteignent 45 % des effectifs de la fonction publique d'Etat, mais seulement 20,8 % *hors enseignants*. Ces proportions diffèrent en effet sensiblement car les effectifs d'enseignants, pour la plupart désormais en catégorie A, constituent près des deux cinquièmes de la fonction publique de l'Etat). Dans la fonction publique hospitalière (y inclus les médecins), les agents de catégorie A représentent 13,8 % des effectifs et 7,9 % dans la fonction publique territoriale. Toujours *hors enseignants*, la catégorie C, la moins qualifiée, est majoritaire dans la fonction publique d'Etat (54,8 %), atteint près de la moitié des effectifs de la fonction publique hospitalière (49,1%) et est dominante dans la territoriale (78,3 %). La catégorie B (à laquelle appartiennent les infirmières) occupe une place importante (37%) dans la fonction publique hospitalière, elle est proportionnellement moins nombreuse dans les autres fonctions publiques (24,4 et 13,8 % respectivement pour l'Etat et la fonction publique territoriale).

Les questions d'âge, de vieillissement et d'emploi se posent donc de façon très différenciée dans ces trois fonctions publiques, d'autant plus différenciée si l'on tient compte de l'extrême diversité des métiers qui les composent : chacun saisit intuitivement que l'enseignant a peu en commun avec le douanier, le percepteur, l'agent de police, l'ingénieur paysagiste, l'aide-soignante, le rippeur ou l'animateur de rue.... Certaines remarques ou recommandations générales du rapport devront donc être déclinées de diverses façons selon les secteurs et les métiers – ce qui relèvera des partenaires sectoriels compétents. On soulignera notamment que les métiers "administratifs" sont loin de compter les effectifs les plus nombreux de la fonction publique : 23% des effectifs de la fonction publique territoriale et 11 % de la fonction publique hospitalière relèvent de cette filière. Le contour de ces fonctions administratives est plus difficile à tracer dans la fonction publique d'Etat. En ne tenant compte que des effectifs relevant de l'enseignement et de la recherche, de la police, de l'armée, et de la présence de multiples corps "spécialisés" aux effectifs moins nombreux (magistrats, ingénieurs et techniciens de l'Equipement, conservateurs des musées et des bibliothèques, travailleurs sociaux...), on constate que le métier "administratif" y est très nettement minoritaire. On mentionnera aussi l'extrême variété des conditions de travail : une grande distance sépare, de ce point de vue, la vie de bureau régulière et plutôt confortable dont peuvent bénéficier certains, avec ou sans grande autonomie dans leur travail, et les horaires atypiques,

les confrontations stressantes avec des publics difficiles, ou les tâches physiquement contraignantes auxquels d'autres agents font face.

Si l'on s'en tient à ses formes statutaires, la mobilité à l'intérieur de chacune de ces fonctions publiques demeure limitée<sup>7</sup>. Quant à la mobilité inter fonctions publiques, elle est encore plus faible et bénéficie surtout aux agents appartenant à la fonction publique d'Etat<sup>8</sup>. Malgré ces chiffres très bas, la mobilité entre fonctions publiques fait partie des pistes à explorer pour encourager les agents à poursuivre leur activité plus longtemps. C'est d'ailleurs ce qui fait l'intérêt d'un examen de la question dans les trois fonctions publiques. L'examen a été conduit en soulignant, chaque fois que cela était possible, les points communs ou les spécificités.

### **L'évolution de la réflexion du groupe de travail**

Interpellé sur "les deuxièmes moitiés de carrières" et sur "les seniors", et connaissant les débats actuels du secteur privé en la matière, le groupe a d'abord tenté de définir ce qu'est un « senior » dans les fonctions publiques et sur quoi cette notion se fondait pour l'associer, ou non, à un âge déterminé (autour de 45 ans et, de toute manière, entre 45 et 55 ans), âge variable selon les métiers exercés et les évolutions de vie des individus. Très naturellement, cette démarche a débouché sur l'éventuelle identification d'une « deuxième carrière » à partir d'un tel âge charnière. Des débats très nourris ont alors divisé le groupe, qui l'ont amené à ne pas se focaliser sur les seuls seniors et sur la problématique d'une deuxième carrière.

*- Distinguer deux parties au sein d'une même carrière conduit implicitement à l'idée d'une reconversion professionnelle intermédiaire, préparée préalablement par une formation lourde. Or de nombreux agents publics n'envisagent pas de réorienter ainsi leur vie professionnelle : rares sont, par exemple, les enseignants qui forment d'emblée le projet d'abandonner le métier qu'ils ont choisi, même si beaucoup le considèrent comme "usant" et*

---

<sup>7</sup> Il s'agit des détachements suivis ou non d'une intégration, des succès aux concours internes, de nominations au tour extérieur ou encore de mises à disposition. La forme de mobilité la plus répandue mais la moins aisée à mesurer, la mutation (à l'intérieur d'une même administration) ne se traduit pas par un changement statutaire.

En 1996, moins de 5000 agents de la fonction publique d'Etat servaient dans les organisations internationales et 3700 fonctionnaires détachés l'étaient auprès de la fonction publique territoriale ; 1% des agents de la fonction publique territoriale étaient en position de détachement, dont la moitié dans la fonction publique d'Etat (soit 6 500 personnes) ; 600 personnes, soit 0,1 % des agents de la fonction publique hospitalière,, étaient détachées dans la fonction publique territoriale, les départs vers la fonction publique d'Etat étant jugés insignifiants.

<sup>8</sup> L'Observatoire de l'emploi public souligne dans son rapport 2003 que les agents de l'Etat comptent pour 80 % des cas de mobilité alors qu'ils ne représentent que 50 % des effectifs de la fonction publique.

souhaitent en aménager à certains moments les conditions d'exercice. Il en va de même pour la plupart des personnels soignants, qui ne voient pas de sens à faire table rase de compétences acquises par formation et expérience pour se tourner vers un tout autre métier. Le groupe de travail ne pouvait donc concentrer son attention sur les seuls agents qui se situent, pour des raisons personnelles, dans une logique de reconversion.

- La notion de deuxième carrière véhicule une image plutôt négative chez les agents publics, et renvoie aux métiers usants ou difficiles, aux opérations de reclassement de personnel, ou bien paraît la seule solution en l'absence de perspective de promotion (ce peut être le cas dans la filière du travail social, par exemple, où les carrières sont étroitement limitées et où l'accès de la catégorie B à la catégorie A est rare). De fait, les études conduites sur la "carrière" montrent que les agents la conçoivent plutôt comme une construction continue<sup>9</sup>. On a aussi noté que la seconde carrière est parfois perçue dans un sens restreint signifiant l'accès par détachement des cadres supérieurs (sortis de Polytechnique ou le l'Ena) à des emplois de direction des administrations. Il n'était ni dans le mandat ni dans le projet du groupe de centrer son attention sur ces emplois particuliers : c'est l'administration française dans sa globalité qui est confrontée aux perspectives d'un allongement des carrières.

- Dans une fonction publique de carrière (le groupe de travail a fait l'hypothèse qu'elle le resterait de toute façon), la carrière est en effet une et indivisible : sa seconde partie dépend largement de ce qui s'est passé au cours de la première. *Pour que les fonctions publiques demeurent attractives sur la longue durée, le groupe de travail a considéré qu'il incombait aux employeurs de proposer à leurs agents des emplois ou des fonctions motivants tout au long de leur parcours et pas seulement en fin de carrière.*

- Admettre qu'il existe un problème spécifique circonscrit à l'emploi des seniors dans les fonctions publiques et proposer des mesures particulières pour cette tranche d'âge conduit à stigmatiser les seniors dans les politiques de l'emploi et débouche rapidement sur la détermination d'emplois spécifiques ou sur des mesures d'âge de nature discriminatoire et peu efficaces. *Un certain nombre d'entreprises privées ont récemment abandonné les mesures qu'elles avaient prises pour les seniors au vu de leurs faibles résultats et leur ont substitué des plans de maintien de l'employabilité s'adressant à tous les salariés, et balisés par des rendez-vous aux moments-clés de chaque carrière. C'est à cette même conclusion qu'est parvenu le groupe de travail.*

- Bien des analyses pointent de façon récurrente les lacunes de la gestion des ressources humaines et du management en cours de carrière, avec une intensité

---

<sup>9</sup> Voir notamment étude de l'ANACT *Les conditions de réussite d'une deuxième carrière dans la fonction publique dans la perspective d'un allongement de la vie professionnelle*. Rapport pour la Direction générale de la fonction publique, nov. 2003, détaillé plus loin.

variable selon les fonctions publiques : isoler la situation des seuls seniors n'aurait guère eu de sens.

. Dans le secteur privé, l'éviction précoce des seniors manifeste le changement implicite du contrat avec l'employeur : les entreprises ne veulent plus ou ne sont plus en mesure d'assurer l'emploi à vie de leurs salariés. Mais elles se comportent en apparence comme si ce modèle prévalait encore : l'emploi des 30-55 ans est quasiment garanti sur la longue durée aux salariés présents, la charge de l'ajustement étant reportée d'une part sur les jeunes entrants sur le marché du travail, d'autre part sur les seniors, deux catégories d'âge dont le taux de chômage est anormalement élevé dans notre pays. Les fonctions publiques semblent soumises à un dilemme analogue : si le principe reste celui du recrutement à vie, les seniors (comme, sans doute, les personnels non titulaires) pourraient bien être considérés comme variables d'ajustement dans une fonction publique pressée de réduire ses effectifs. Derrière la question de la place des seniors, c'est donc un débat bien plus large qui se profile sur la nature du lien juridique et moral entre les employeurs publics et leurs salariés.

En définitive, le groupe a estimé impossible de limiter ses réflexions aux seuls seniors. Quelques mois ou années de service supplémentaires ne représentent qu'un changement "de plus" alors que la vie du fonctionnaire depuis l'après-guerre a connu des bouleversements très progressifs mais très profonds depuis l'après-guerre : plus diplômé, sa carrière commence à un âge plus élevé. Ce constat oblige de toute manière à repenser la gestion de la carrière dans sa totalité et, à travers elle, la vision que la puissance publique employeur se fait de ses responsabilités et devoirs vis-à-vis de ses salariés, de leur développement personnel et professionnel, et des liens entre qualité du service public et qualité de vie au travail.

### **Le rapport : une démarche pour le court et le long termes**

Dans ses trois premiers chapitres, le rapport présente successivement un constat qui tend à élargir le sujet traité au-delà des "deuxièmes moitiés de carrières", et dans les deux chapitres suivants, des propositions également étendues à plusieurs dimensions de la vie administrative. Ces propositions ne font pas l'objet d'un "échancier" : ce rapport ne se situe pas dans une visée immédiatement opérationnelle mais entend prioritairement ouvrir des pistes et proposer des orientations argumentées pour nourrir des débats, voire des négociations qui restent à organiser au sein de la fonction publique, au plan national, local ou sectoriel. Si cependant des perspectives à long terme sont suggérées pour construire des parcours motivants "jusqu'au bout", le groupe a également souligné avec réalisme qu'il faut prendre en compte à plus court terme la situation d'agents confrontés, dans un avenir proche, à des conditions de départ nouvelles qui pourraient pénaliser ceux qui ont eu les carrières les moins motivantes.

*Les trois premiers chapitres montrent, en effet, qu'outre la réforme des retraites, une réflexion sur l'allongement de la vie professionnelle doit prendre en compte plusieurs autres éléments du contexte dans lequel évolue aujourd'hui la fonction publique.*

*- Le chapitre 1 montre que plusieurs raisons fortes et convergentes conduisent à se préoccuper dès aujourd'hui de l'allongement de la vie professionnelle qui se concrétisera progressivement au cours des prochaines années.*

Si la loi sur les retraites de 2003 amorce une évolution en ce sens - un réexamen du dispositif est prévu à quelques années de distance - elle ne touche cependant que les règles juridiques et les variables financières.

Par ailleurs, les employeurs publics seront intéressés par un maintien en activité plus tardif dans un grand nombre d'emplois qualifiés : des classes d'âge moins nombreuses vont arriver sur le marché du travail, dans une période de départs à la retraite particulièrement massifs pour la fonction publique. Les recrutements seront plus difficiles. Les employeurs pourraient se convaincre alors, mais un peu tard, d'une évidence dont ils ne sont guère convaincus aujourd'hui : les capacités professionnelles et le goût du travail ne disparaissent pas avec l'âge, mais se maintiennent s'ils sont entretenus, bien en amont de la seniorité, tout au long des parcours professionnels.

*- Le chapitre 2 souligne que l'avance en âge, dans la fonction publique, s'accompagne aujourd'hui de difficultés plus nombreuses, que l'allongement de la vie professionnelle pourrait aggraver.*

Le statut de la fonction publique offre à ses agents des garanties de déroulement de carrière et aux seniors des garanties d'emploi justement appréciées. Mais l'employeur public ne fait pas, pour les agents, tous les efforts que devrait lui imposer la pérennité de leur service sur plusieurs décennies, dans un monde qui change.

Une structure par âge de la fonction publique vieillie, des modes de gestion des ressources humaines lourds et peu motivants, des lassitudes propres aux agents en contact direct avec le public, la perception d'un manque plus général de considération vis-à-vis du travail des fonctionnaires induisant une perte sensible de sens, se traduisent par des difficultés et des découragements, particulièrement en deuxième moitié de carrière. Dans ce contexte, l'allongement de la vie professionnelle s'avère problématique.

Cette perspective conduit à s'attacher aux possibilités d'enrichissement et d'amélioration des parcours pour préserver l'avenir, sans négliger certaines situations aujourd'hui très dégradées en fin de carrière.

- *Le chapitre 3 est consacré aux transformations profondes de la fonction publique qui génèrent, en matière de gestion des ressources humaines et de place des seniors, beaucoup d'incertitudes.*

Les agents sont aujourd'hui recrutés plus tard, avec plus de diplômes, et une sensibilité à d'autres valeurs et projets que leurs aînés, dans une fonction publique qui change à l'image de la société. La part des tâches de conception s'est accrue au dépens des tâches d'exécution, la protection sociale est désormais assez proche de celle du secteur privé, la promotion sociale joue moins qu'autrefois ou a perdu de son attrait... Les recommandations doivent être en cohérence avec ces évolutions de long terme.

A court terme, de nombreuses réformes de la fonction publique sont sur l'agenda. Elles peuvent avoir un impact important sur la dynamique des parcours et sur la situation des agents les plus âgés. Le groupe de travail attire l'attention sur le fait que, les énergies étant très mobilisées par ces réformes, l'allongement de la vie professionnelle n'est pas l'objet d'une attention forte.

*Deux chapitres sont ensuite consacrés aux orientations. Des propositions nombreuses s'articulent d'abord autour d'un objectif central : mobiliser et valoriser les agents sur l'ensemble de leur vie professionnelle. Mais cet objectif suppose remplie une condition essentielle : investir non seulement dans la gestion des structures et des statuts, mais aussi dans la gestion des personnes. C'est l'objet du dernier chapitre.*

- *Le Chapitre 4 "mobiliser et valoriser les agents sur l'ensemble de leur vie professionnelle et s'en donner les moyens" décline des propositions selon quatre axes.*

*Elargir les possibilités de choix personnels dans la construction des parcours.* Les projets personnels, canalisés trop exclusivement vers des modèles de progression hiérarchique classique, doivent inclure des parcours transversaux aujourd'hui atypiques. La fonction publique en a aujourd'hui besoin. Il s'agit de les organiser et de les rendre plus attractifs pour tous les âges.

*Valoriser les compétences et l'expérience.* Le concours (souvent plus académique que professionnel) et la gestion par corps (ou cadre d'emploi), outils spécifiques de la fonction publique, doivent être aménagés pour laisser plus de place à la reconnaissance de l'expérience professionnelle et à la gestion par les compétences. En aménageant divers dispositifs à tous les stades de la carrière (recrutement, exercice des fonctions et évolution de carrière, transmission de la mémoire et du métier), il s'agit aussi de favoriser une évolution des cultures de la fonction publique.

Le cas des non titulaires gagne également à être envisagé dans cette perspective de reconnaissance et de valorisation des compétences professionnelles.

*Adapter les carrières administratives pour accompagner l'allongement de la vie professionnelle.* Si les agents doivent travailler quarante ans ou plus, il est logique de redéfinir les déroulements de carrières administratives qui ont en moyenne aujourd'hui une durée de l'ordre de vingt-cinq ans. Mais cette évolution doit entrer dans un projet d'aménagement des rythmes et des profils de carrière. Le thème qui doit être proposé au dialogue social doit être plus global, incluant par exemple les périodes de mobilité transversale, les possibilités de faire le point sur les projets de carrière.

Enfin, *développer une action sur les conditions de travail* : la fonction publique ne peut solliciter des agents pour une carrière de plus longue durée que si elle garantit une attention accrue à des conditions physiques et organisationnelles du travail considérées comme un facteur puissant de maintien en bonne forme physique et mentale des agents. Cette orientation passe notamment par un renforcement de la prévention. Elle passe aussi par le développement des possibilités de reclassement d'agents en difficulté dans la fonction publique.

- *Le chapitre 5 développe des pistes pour investir aujourd'hui dans la gestion des personnes.*

*Mieux prendre en considération le travail des agents* est la première de ces pistes, la plus importante pour le groupe. Les agents qui perdent le sens de leur travail, par suite d'un management insuffisant de l'action publique, en effet, tendent à quitter au plus vite leur activité. Quelques stages de management trop calibrés sur des variables financières ou procédurales pour les cadres n'y remédieront pas. Les grandes réformes, comme la conduite des équipes au jour le jour, doivent mieux tenir compte des risques de démotivation à terme. La formation de base des cadres doit faire une place importante à ce point.

*Promouvoir une gestion des ressources humaines de proximité, davantage professionnalisée,* recommandation ancienne, a déjà débouché sur le rapprochement des niveaux de gestion des agents ; des progrès peuvent encore être réalisés. En cohérence avec une gestion personnalisée des parcours, le groupe souligne combien l'apport de véritables professionnels est désormais indispensable, ainsi qu'une gestion de proximité permettant de tenir compte d'une connaissance réelle des contextes et des hommes.

*Les conséquences de la réforme budgétaire sur la gestion des ressources humaines* dans la fonction publique ne sont pas encore totalement tirées. Le principal point à préciser concerne la prise en compte du long terme dans la gestion des agents publics : des instances clairement identifiées doivent recevoir pour mission la responsabilité du "maintien de l'employabilité" des agents.

*Les outils de gestion communs aux services et fonctions publiques (systèmes d'information, répertoires des métiers, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), constitués selon une logique identifiant les compétences et les métiers, constituent un support aussi indispensable à la gestion individualisée des parcours qu'à l'organisation des mobilités. La mise en place d'outils construits selon des logiques et des nomenclatures communes permettant une interface entre administrations et entre les trois fonctions publiques est prioritaire.*

A la fin de chaque chapitre, le lecteur trouvera une récapitulation des principales recommandations qu'il contient. On a distingué :

- Les propositions concernant principalement un approfondissement des connaissances ou un suivi des effets de réformes en cours– qui sont surtout présentes dans les trois premiers chapitres.
- Les orientations et propositions tournées vers l'action publique. Certaines nécessitent naturellement des investigations ou des mises au point et des concertations préalables, mais aux yeux du groupe, toutes devraient déboucher sur un infléchissement ou un renouvellement des dispositifs ou des pratiques.
- Les dossiers dont l'approfondissement est suggéré par le groupe. Le Conseil d'orientation des retraites, notamment, pourrait se saisir de ces dossiers difficiles et les retenir à froid comme sujets d'approfondissement.

Le rapport comprend quatre textes encadrés. Situés à divers endroits particuliers, ils traitent de sujets appelés par le déroulement de la démarche à ce point. Mais d'autres parties du texte peuvent s'y référer également, c'est pourquoi ils sont présentés plus globalement que cette seule partie du texte ne l'appellerait.

En annexe, outre la lettre de mission, la composition du groupe de travail et des indications sur les personnalités avec lesquelles ont été conduits des entretiens, on trouvera les graphiques illustrant la situation démographique dans la fonction publique, ainsi qu'une bibliographie.

## **1 PRENDRE TOUTE LA MESURE DES ENJEUX D'UN ALLONGEMENT DE LA VIE PROFESSIONNELLE.**

Ce premier chapitre identifie les enjeux auxquels la fonction publique sera confrontée dans les prochaines années et dresse un premier état des connaissances dont elle dispose pour y répondre.

L' allongement de la vie professionnelle a d'abord été envisagé essentiellement dans la perspective d'assurer à long terme l'équilibre des régimes de retraite. La loi sur les retraites de 2003 a amorcé une telle évolution. Elle a aussi pris acte qu'une surveillance de diverses variables serait nécessaire sur le long terme, pour déboucher éventuellement sur de nouvelles mesures.

Mais la réforme n'a traité que des aspects juridiques et financiers de cette évolution. Elle a mis en place des dispositifs incitatifs. Ces derniers ne seront efficaces que si les comportements suivent. Dès lors, déterminer à quelles conditions ces évolutions recevront un bon accueil des agents concernés constitue un premier enjeu, abordé dans le premier paragraphe de ce chapitre.

Par ailleurs, les personnels qualifiés dont la fonction publique a besoin ne seront pas faciles à recruter dans des générations moins nombreuses qui arrivent à l'âge d'entrée sur le marché du travail. Le regard pourrait alors se tourner vers les moins jeunes : seniors invités à rester en activité plus longtemps, ou personnels expérimentés recrutés en milieu de carrière. Comment la fonction publique doit-elle se préparer à de telles hypothèses ? C'est un deuxième enjeu, objet du deuxième paragraphe de ce chapitre.

La fonction publique et ses agents n'ont encore guère développé de sensibilité particulière à ces enjeux. Beaucoup restent persuadés que les seniors constituent des obstacles davantage que des éléments dynamiques pour engager des évolutions. Ce n'est pourtant pas ce que montre, dans d'autres secteurs, le développement des connaissances sur le sujet "âge et travail". Les études qui apportent un éclairage concernant l'âge dans le secteur public, peu nombreuses et rarement couplées avec des observations sur le terrain, sont présentées au troisième paragraphe de ce chapitre.

## 1.1. La réforme des retraites et la fonction publique.

Aujourd'hui, la pratique des départs en retraite dans la fonction publique est en accord avec le droit applicable, fixé dans le code des pensions. Aux âges où les fonctionnaires ont le droit de partir à la retraite, les décrochements sont très nets : les trois fonctions publiques accusent des chutes d'effectifs aux âges de 54, 55, 56 et 60 ans dans la fonction publique hospitalière où la proportion d'agents en service actif est importante, de 55 et 60 ans dans la territoriale et de 55, 56 et 60 ans dans la fonction publique d'Etat (voir pyramides des âges des trois fonctions publiques en annexe). L'âge moyen de départ en retraite dans la fonction publique d'Etat était de 57,3 ans en 2001 mais il faut distinguer trois populations différentes au-delà de cette moyenne :

- . environ 35 % des nouveaux retraités bénéficient du classement en service actif et partent à 54,8 ans ;
- . les fonctionnaires qui font valoir leur droit à retraite au titre de "mère de trois enfants", partent en moyenne à l'âge de 51,7 ans après 20 ans de service ;
- . les titulaires de pensions d'invalidité représentent 7,4 % des nouveaux retraités et partent entre 52 et 54 ans selon les fonctions publiques.

Le départ dès que le statut ouvre droit à pension caractérise ainsi la fonction publique. Ce constat est à mettre en relation avec l'absence, après l'âge d'ouverture des droits, de majoration des pensions (surcote) autre que l'accroissement du nombre d'annuités validées (2,5 % de la rémunération indiciaire par année supplémentaire) lorsqu'on ne totalise pas 37,5 ans<sup>10</sup> - l'âge d'ouverture des droits étant, en règle générale, 60 ans pour les agents en service dit "sédentaire" et 55 ans, parfois avant dans certains corps, pour les agents en service "actif". Les fonctionnaires ont le droit de prolonger leur activité jusqu'à 65 ans (âge limite général). Mais ceux qui prolongent au-delà de 60 ans sont très minoritaires – bien que beaucoup ne valident pas 37,5 ans, c'est-à-dire n'aient pas fait le plein de leurs droits.

Certains partent plus tôt : si les instituteurs partent, quant à eux, entre 55 et 56 ans, c'est que la loi les oblige à terminer l'année scolaire en cours. Partant en moyenne avec un taux de pension de 72,9 % de leur traitement indiciaire, ils ne souhaitent pas effectuer une année de service supplémentaire pour atteindre le taux de 75 %. Le

---

<sup>10</sup> Rappelons que le calcul de la pension s'effectuait jusqu'à la réforme en multipliant le montant du traitement indiciaire des 6 derniers mois d'activité par le nombre d'annuités acquises au sein d'un régime de fonctionnaires et par le pourcentage de liquidation de chaque annuité (2%). Le "taux plein" était de 75 % du traitement, et les fonctionnaires ne pouvaient être admis à la retraite à ce taux avant l'âge de 60 ans, ou de 55 ans, selon leur corps ou cadre d'emploi d'appartenance.

sédentaire de la fonction publique d'Etat partait en 2002 à 60 ans après 32,3 années de service hors bonifications, de la fonction publique hospitalière à 56,7 ans après 27 ans de service hors bonifications et de la fonction publique territoriale à 59,1 ans après 26,5 ans de service hors bonifications.

Ce comportement de départ varie selon la catégorie professionnelle et le niveau de formation ou de responsabilité. A la Direction générale de l'armement par exemple, les fonctionnaires et les contractuels civils<sup>11</sup> restent de manière générale en service jusqu'à la limite d'âge de 65 ans mais les ouvriers partent plus tôt, car ils ont débuté plus jeunes et bénéficient de mesures d'âge dans le cadre des opérations de restructuration (sur les 6.000 ouvriers relevant de cette direction, moins de 300 ont 56 ans et plus en 2005).

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites trace une perspective globale dont la finalité est d'assurer l'équilibre des régimes de retraite par répartition à l'horizon 2020. Elle vise à satisfaire trois objectifs prioritaires : diminuer le besoin de financement grâce à l'allongement de la durée d'assurance, parvenir à une convergence entre les régimes, accroître les possibilités de choix des assurés. Les régimes de fonctionnaires, auxquels est imputable une part importante du besoin de financement prévisible (selon les scénarios, 44 à 47%), sont très directement concernés. Les principaux changements sont les suivants<sup>12</sup> :

- La durée de services (et de bonifications) nécessaire pour obtenir une pension de 75% du traitement (toujours celui des six derniers mois précédant le départ) augmente chaque année, passant de 150 trimestres en 2003 à 160 en 2008 et en principe, 164 trimestres (41 annuités) en 2012 si les gains d'espérance de vie évoluent conformément aux prévisions actuelles.
- Pour minorer ou majorer les pensions prises avant d'atteindre la durée d'assurance "à taux plein" dans le calcul des pensions, la durée d'assurance dans l'ensemble des régimes est prise en compte. Une minoration (décote), sera appliquée à partir de 2006 avec des taux qui augmentent progressivement ; elle

---

<sup>11</sup> Rappelons également que les contractuels sont soumis au régime général pour leur régime de base et cotisent pour leur retraite complémentaire à l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales).

<sup>12</sup> Ce rappel ne vise que les dispositions nouvelles générales qui nous intéressent dans la perspective de l'allongement de la durée de vie professionnelle. On se référera utilement pour une vision complète de la nouvelle réglementation au *Guide pratique des retraites dans les trois fonctions publiques* (LOBRY G., NEIERTZ N., 2005 - *Guide pratique des retraites dans les trois fonctions publiques*. Berger-Levrault, 326 p). D'autres éléments de la loi de réforme des retraites seront rappelés en tant que de besoin dans le cours du rapport en relation avec des sujets particuliers (par exemple les dispositions concernant les pensions d'invalidité ou certains avantages familiaux, la prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge...).

atteindra en 2015 1,25% de la pension par trimestre manquant, soit le même chiffre que dans le régime général. Un coefficient de majoration (surcote) de 0,75% par trimestre supplémentaire travaillé au-delà de 60 ans et de la durée d'assurance "à taux plein" s'applique, depuis 2004.

- La pension liquidée fait l'objet d'une indexation sur les prix à la consommation (comme les pensions du régime général). Elle n'est plus corrélée au mode de revalorisation des traitements d'activité.
- Le régime de la cessation progressive d'activité (CPA) est réformé. D'une part, la sortie du dispositif n'est plus obligatoire à 60 ans mais peut se poursuivre jusqu'à l'âge limite de 65 ans. D'autre part, à partir de 57 ans en 2008, les personnels pourront choisir entre plusieurs options en ce qui concerne la quotité de temps de travail (travail à 80% du temps rémunéré à 85,7% pendant 2 ans et 60% rémunéré à 70% au-delà, ou travail à mi-temps rémunéré 60% de la rémunération à temps complet).

Quels seront les comportements de départ des agents publics (fonctionnaires auxquels s'applique ce nouveau dispositif, mais aussi contractuels auxquels s'appliquent également les conditions nouvelles d'accès à la retraite du régime général) ? Il est aujourd'hui difficile de le prédire, d'autant que la réforme s'appliquera, progressivement, à des agents qui eux-même changeront (par exemple, parce que les entrées dans le monde du travail et dans la fonction publique seront de plus en plus tardives). Certes, ils seront encouragés par les nouvelles dispositions financières à poursuivre leur activité. Mais quel arbitrage feront-ils entre leurs intérêts financiers et leur désir de "changer de vie" ?

Un premier enjeu pour la fonction publique - de même que pour l'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite - se situe dans la réponse à cette question des comportements de départ. Les rares indices dont on dispose demeurent en effet ambigus quant à l'impact de la réforme de 2003. On citera deux exemples.

- La jurisprudence européenne qui conduisait à considérer comme non justifié le fait que la réglementation française n'accorde pas aux hommes les mêmes bonifications qu'aux femmes ayant élevé trois enfants ou plus, a déclenché un nombre élevé de contentieux (4.430 entre janvier 2003 et mai 2005, date de l'adoption d'un nouveau dispositif) de la part de pères de famille âgés de 52 à 53 ans qui entendaient profiter de cet avantage pour partir prématurément en retraite. Lorsqu'un dispositif avantageux de départ anticipé s'ouvre momentanément, les seniors le saisissent rapidement de peur de le voir se refermer. Ce choix en faveur du départ précoce lorsque la perte financière est faible signale la faible capacité des employeurs publics à retenir leurs seniors, ou la forte attractivité du temps libre.

- Deuxième exemple : le succès de la cessation progressive d'activité (CPA) auprès des enseignants du second degré en particulier révèle aussi une lassitude en fin de parcours. Les enseignants illustrent bien des comportements déjà relevés dans le secteur privé : l'énergie des seniors n'est pas émoussée à 55 ans ; elle est simplement réinvestie ailleurs, hors du travail, parce que l'employeur n'est plus capable de la mobiliser, de la valoriser ou de lui reconnaître une valeur sociale.

*Le premier enjeu est donc celui du comportement de départ des agents publics, et il dépend beaucoup, une fois les conditions financières fixées, de l'intérêt porté par les agents à la poursuite du travail dans le service public.*

*Le deuxième enjeu réside dans la durée désormais de plus en plus longue des carrières professionnelles. Quarante ans ou plus de travail... : peut-on concevoir, sur une aussi longue durée de vie active, des parcours qui ne lassent pas, ou mieux, qui permettent à chacun d'en profiter pour "vivre plusieurs vies professionnelles"?*

Ces enjeux touchent pour l'essentiel les agents publics et leurs régimes de protection sociale. D'autres enjeux, on va le voir, touchent également les employeurs publics.

## **1.2 Des recrutements plus difficiles dans des classes d'âge moins nombreuses**

Les projections à 2050 réalisées pour le Conseil d'orientation des retraites<sup>13</sup> ont bien montré que l'offre globale de travail va globalement se réduire dans les prochaines années en raison de la réduction prévue de la population active. Réduction due, pour l'essentiel, au remplacement des générations nombreuses de l'après-guerre par des générations moins nombreuses : après une augmentation d'environ 10% en un quart de siècle, la population active retrouverait ainsi progressivement autour de 2050 son niveau du début des années 1980, alors que la population active connaît depuis les années 1970 une augmentation très rapide (+ 1,7 million de personnes depuis 1990). Après un maximum entre 2007 et 2015 (selon les hypothèses en matière de retour au plein emploi et d'impact de la réforme des retraites), la population active devrait diminuer sensiblement et durablement, entraînant des tensions sur le marché du travail que les exercices de prospective emploi-formation réactualisés viennent de confirmer.

Bien que les départs massifs concernent l'ensemble des classes d'âge de "babyboomers", ils seront proportionnellement plus nombreux dans le secteur public que dans le secteur privé : globalement, la part des 50 ans et plus y est en effet

---

<sup>13</sup> Voir en annexe le graphique extrait du document examiné par le Conseil d'orientation des retraites en séance plénière du 20 octobre 2004

supérieure de 6,4 points à celle observée dans le privé<sup>14</sup>. Même si les comportements changent progressivement à mesure que s'applique la réforme des retraites adoptée en 2003, ces changements seront probablement aussi plus brutaux que dans le secteur privé, étant donnée la grande concentration actuelle des âges de départ autour des âges "légaux" de 55 ans ("actifs") et de 60 ans ("sédentaires") pour les fonctionnaires.

*Selon les estimations réalisées avant prise en compte de la réforme des retraites<sup>15</sup>, dans la fonction publique d'Etat, 45 % des titulaires civils devraient quitter leur fonction entre le début des années 2000 et 2015. Dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ils devraient être respectivement 38 et 41%. Les effets encore incertains du nouveau dispositif mis en place par la loi d'août 2003 ne changeront pas l'ordre de grandeur particulièrement élevé de cette proportion de départs, quelles que soient les modifications de comportement des agents<sup>16</sup>.*

De toute évidence, c'est la fonction publique d'Etat, plus âgée et employant plus de cadres, qui subira les effets les plus forts du choc démographique. En effet, quelles que soient les hypothèses retenues dans différents scénarios, les jeunes sortant avec un diplôme égal ou supérieur à Bac+2 seraient en nombre insuffisant pour satisfaire aux besoins généraux de l'économie. Or actuellement, sur une promotion de "sortis de l'université une année donnée", la part de ceux qui s'engagent dans la fonction publique d'Etat est de 30%. Pour donner la mesure du problème, on peut dire qu'un recrutement externe "constant" (de même niveau qu'aujourd'hui) dans la fonction publique dans les catégories les plus qualifiées :

- serait loin de permettre le remplacement des départs à la retraite,
- mais, par ailleurs, absorberait plus de la moitié des sortants de l'enseignement supérieur si le mode et l'âge de recrutement devaient rester concentrés sur les jeunes s'engageant "classiquement" dans une carrière publique complète.

---

<sup>14</sup> Sur l'ensemble des données et projections de ce paragraphe, on renvoie notamment BAËHR A., 2005 – « L'impact du choc démographique dans la fonction publique ». In *Observatoire de l'emploi public ; rapport annuel 2004-2005* : 25-48. Les raisons de l'écart entre secteur privé et secteur public tiennent autant au "délestage" touchant préférentiellement les plus âgés dans les entreprises en difficulté, qu'au rythme de recrutement dans la fonction publique, qui a été très inégal dans le temps.

<sup>15</sup> Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

<sup>16</sup> Les estimations réalisées par la Caisse de retraite des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière (CNRACL) pour le Conseil d'orientation des retraites après la réforme de 2003 donnent au maximum des taux de départ réduits à 34 et 38% au lieu de 38 et 41% respectivement pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière sur la même période. Il faudra sans doute un certain temps et d'autres études pour mesurer la sensibilité de la décision de départ aux différents facteurs, financiers ou autres, qui interviennent dans le choix du moment de départ.

Quand bien même les variables intermédiaires (proportion de diplômés de l'enseignement supérieur par classe d'âge, modification de l'attractivité de la fonction publique, ensemble des variables économiques jouant sur l'emploi...) viendraient atténuer les tensions qui en résulteraient pour le secteur public sur le marché de l'emploi, on peut présumer que les problèmes globaux de ressources ne seront pas négligeables. Il est alors vraisemblable que, faute de jeunes, les directions des ressources humaines de la fonction publique seront tentées de se tourner soit vers des recrutements plus tardifs, échelonnés le long des parcours professionnels, soit vers le maintien en fonction des seniors. *Chaque département ministériel ou établissement, pris isolément, a tendance à sous-estimer ces difficultés à venir.*

Les gestionnaires des ressources humaines des grandes administrations de l'Etat semblent rarement inquiets, en effet, en matière de recrutement. Soumis à de fortes pressions pour réduire leurs effectifs, ils sont d'abord conscients de "l'aubaine" que constituent, de ce point de vue, des prévisions de départ en retraite qui facilitent les suppressions d'emplois. Parfois, sensibles au besoin de remotiver les agents par des carrières plus attractives, ils comptent aussi sur ces départs pour gager des moyens et négocier divers aménagements (revalorisations des fins de carrière, primes, harmonisation ou fusion de corps aux statuts disparates, par exemple).

Certaines administrations se sentent protégées par des engagements pluriannuels sur les effectifs comme les ministères de l'Intérieur, de la Justice ou de la Défense – mais elles le sont pour des durées limitées, bien inférieures à celles de la réduction de la population active. D'autres, bien que non ainsi protégées, bénéficient également d'une situation qu'elles jugent assez favorable par suite de l'évolution modérée, voire d'un recul quantitatif des besoins en personnel dans leur secteur : ainsi pour l'Education nationale, la variation prévisible du nombre d'enfants d'âge scolaire, toutes choses égales par ailleurs, tend à lisser les besoins en recrutement d'enseignants. Aux Impôts ou dans les services administratifs des préfectures, d'importantes réserves de productivité sont liées à la mise en place de systèmes informatisés. Ce n'est évidemment pas le cas de l'ensemble des administrations et des services publics, notamment ceux qui ont à faire face à une demande croissante et à des missions en développement pour lesquelles ils ne disposent guère de réserves de productivité. Le rapport annuel de l'IGAS 2004 sur la gestion des âges a ainsi souligné le paradoxe qu'il y aurait à profiter de la démographie aux âges actifs (départs à la retraite de générations nombreuses) pour limiter les emplois dans un secteur comme la santé et l'action sociale, où la démographie des usagers (augmentation très rapide des personnes très âgées) conduit à un accroissement très rapide des besoins.

La plupart des gestionnaires comptent enfin sur l'attractivité forte et persistante de la fonction publique en général et des corps ou cadres d'emploi qu'ils gèrent en particulier, et restent confiants : ils pensent pouvoir compter sur les marges de

sécurité que paraissent leur offrir des taux de sélectivité actuellement très élevés (un lauréat pour 25 ou 30 candidats pour des concours comme ceux d'attachés, par exemple) pour satisfaire les besoins de leurs administrations dans les années qui viennent. Si certains peuvent accueillir avec intérêt la perspective d'améliorer la mobilisation des plus âgés, c'est donc plus souvent dans le but d'encourager les plus jeunes en vue de carrières motivantes jusqu'au bout ; le maintien en emploi d'un personnel âgé, qui occupe des postes de promotion ou est parvenu vers les deux tiers de sa carrière sans qu'on puisse lui proposer de nouvelles perspectives intéressantes convenant à son statut, leur paraît souvent poser plus de problèmes qu'il n'en résout.

Reste que, en dépit de cette attitude confiante peut-être justifiée au niveau d'un ministère, les appréciations globales sur les évolutions à 10 ans et au-delà montrent qu'il y a lieu de mieux s'assurer des marges de manœuvre que laissera à la fonction publique l'évolution de la population active.

On connaît déjà quelques exemples, ponctuels, de mesures prises dans le secteur public pour retenir des professionnels compétents dépassant la limite d'âge : ces dispositifs d'urgence et d'exception concernent des magistrats, ainsi que les praticiens hospitaliers autorisés par un décret du 1<sup>er</sup> mars 2005 à prolonger leur activité au-delà de 65 ans. On a pu aussi avoir un aperçu de l'impact de la rareté des infirmières hospitalières sur la gestion de ces corps<sup>17</sup>. Dans un contexte général de compétition plus forte pour une ressource rare, il pourrait donc bien être demandé aux plus âgés de se maintenir en activité alors qu'une telle demande paraît incongrue aujourd'hui. Il conviendrait de recenser de façon rigoureuse les domaines ou spécialités dans lesquelles la demande peut apparaître à plus court terme ou se manifester de façon particulièrement forte. Ainsi, dans la fonction publique territoriale, on identifie divers "points noirs" : les administrateurs territoriaux feraient partie des cadres d'emploi où les départs attendus sont les plus forts, mais la relève est probablement assurée par une génération plus jeune, ce qui ne serait pas le cas dans les filières de travailleurs sociaux, par exemple. Les "points noirs" sont plus difficilement identifiables dans la fonction publique d'Etat.

L'allongement de la vie professionnelle des agents publics est donc liée à un troisième enjeu, qui concerne très directement les responsables des services et des administrations publiques : pourront-ils, à terme, mobiliser un volume suffisant de compétences pour faire face à leurs missions ? Devront-ils recourir à des mesures de mobilisation d'exception des plus âgés ? Les emplois nécessaires pourront-ils être assumés par des seniors à la fois volontaires, intéressés, et toujours compétents ?

---

<sup>17</sup> Voir notamment le rapport de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (Tome 3 : *Eclairages sur les professions : sages-femmes, infirmières, manipulateurs d'électroradiologie médicale*, Documentation française, 2004).

### 1.3 Les fonctionnaires vieillissent aussi...: un phénomène peu étudié

La plupart des travaux, maintenant nombreux, qui ont permis de mieux comprendre le lien entre âge et travail ont été conduits dans l'industrie, parfois dans les services (privés), rarement dans l'administration proprement dite. Il n'y a pas de raison pour que les connaissances générales acquises sur le vieillissement au travail ne soient pas transposables aux salariés du secteur public. C'est pourquoi on a jugé utile d'en présenter une synthèse dans l'encadré 1 ci-après.

Quelques enquêtes ont été conduites dans la fonction publique en s'intéressant en particulier à la population des plus de 45 ou 50 ans, en s'appuyant sur ces connaissances. Ces enquêtes ne permettent cependant pas de donner une idée très précise de la situation dans son ensemble. On notera en particulier que les principales enquêtes qui traitent du vieillissement au travail (enquête ESTEVE, enquête SUMER...) n'incluent pas la fonction publique. *La poursuite d'études appliquées, qui font aujourd'hui défaut dans la fonction publique, est indispensable* : tout laisse à penser que les politiques qui pourront être mises en place dans la perspective qui nous intéresse ici devront tenir compte des particularités concernant la relation âge-travail dans les différents secteurs ou métiers.

## **Encadré 1**

### **L'avance en âge et le travail**

Sur le plan **PHYSIOLOGIQUE**, l'avance en âge s'accompagne d'une baisse des performances *maximales* dans des situations expérimentales. Ainsi la souplesse se réduit-elle, d'où une gêne pour adopter certaines postures, ou les capacités cardio-respiratoires limitent-elles les possibilités d'efforts intenses dans un temps bref.

Sur le plan **SENSORIEL**, les modifications biologiques subies par les capteurs visuels provoquent une altération de la réception et de la transmission des images, celles subies par l'appareil auditif diminuent la qualité de la réception et de la reconnaissance des sons. Cependant, ces modifications ne peuvent être considérées indépendamment des modalités d'acquisition et de traitement de l'information visuelle ou auditive.

L'impact du vieillissement sur les **ACTIVITES COGNITIVES** reste en partie controversé. Certes l'avance en âge s'accompagne d'une plus grande difficulté à mobiliser la mémoire immédiate et la vitesse de traitement de l'information et de prise de décision tend à diminuer avec l'âge. Déclin des capacités cognitives ou seulement processus de décision différent (se traduisant notamment par une plus grande prudence et une vérification des informations) ? De fait, lorsque les informations à traiter sont peu familières, l'individu doit mobiliser sa mémoire de court terme, et l'efficacité des mécanismes fondamentaux de réception et de traitement de l'information peut être moins élevée. Encore cette efficacité dépend-elle aussi de sa formation, initiale et continue. En revanche, grâce aux connaissances accumulées dans la mémoire de long terme, l'expérience permet de faire mieux face aux situations analogues à des situations déjà rencontrées. Cette seconde ressource cognitive tend même à se développer avec l'avancée en âge, *dans la mesure où les tâches réalisées et l'environnement de travail le permettent.*

Il n'y a donc pas de processus uniforme de déclin, ni même un palier suivi d'une dégradation brutale aux âges élevés. Les évolutions sont souvent modérées aux âges d'activité professionnelle (sauf pathologie particulière). En outre, toutes les capacités fonctionnelles n'évoluent pas de la même façon avec l'âge. Il existe enfin une forte variabilité inter-individuelle aux âges élevés.

Les situations de **CHANGEMENT** (dans l'organisation du travail, dans les techniques de travail, dans les objets traités...) méritent une attention particulière. Les stratégies des salariés vieillissants répondent en effet non seulement à des objectifs de performance mais aussi à des enjeux psychologiques : la confiance en soi, le sentiment de contrôler la situation peuvent être fragilisés. Il est donc nécessaire de réfléchir particulièrement aux conditions de mise en place d'un changement. En effet, l'ancrage des connaissances nouvelles sur l'expérience du salarié vieillissant favorise leur acquisition. La familiarisation avec des situations de formation et la mise en confiance sont susceptibles de faciliter l'apprentissage.

Le vieillissement biologique d'un individu n'est pas le seul déterminant de ses capacités. D'une part, **LES CONDITIONS DANS LESQUELLES SE DERoule L'ACTIVITE DE TRAVAIL** jouent un rôle dans l'expression du vieillissement des individus. Comme le montrent les maladies professionnelles et les différences de mortalité selon la catégorie socioprofessionnelle, le vieillissement est en partie "produit" par le travail. Un travail pénible physiquement ou s'exerçant dans des conditions difficiles, un système d'horaires postés tendent à accentuer les effets du vieillissement biologique. Le sommeil et sa régulation se modifiant avec l'âge, les salariés vieillissants supportent plus difficilement les horaires postés et sont plus sensibles aux perturbations engendrées par les horaires atypiques. Tout cela dépend de la durée d'exposition. Les troubles

ne se manifestent pas toujours immédiatement dans l'emploi exposé et ne sont pas toujours réversibles. Plus que chaque contrainte prise isolément, c'est le *cumul des contraintes*, dans une situation de travail ou tout le long du parcours professionnel, qui pose problème. A l'inverse, le travail peut jouer un rôle protecteur : la faculté d'acquérir des connaissances nouvelles dépend aussi des propriétés qualifiantes du travail.

D'autre part, le "vieillissement" d'un individu résulte de la confrontation entre les exigences d'un emploi et les capacités de ce travailleur. Lorsque les exigences sensorielles sont très fortes, lorsque l'information doit être perçue et interprétée très rapidement, ou encore lorsque l'organisation du travail ne permet pas de développer des comportements compensatoires, alors les performances productives des individus vieillissants marqués par des déficits sensoriels se trouvent effectivement réduites. *Certaines exigences du travail créent donc des difficultés spécifiques pour les travailleurs âgés, mais affectent également les jeunes en favorisant leur vieillissement précoce.*

*En lien avec l'expérience, professionnelle et de soi-même, les individus élaborent aussi des stratégies spécifiques, pour maintenir leur performance, mais aussi pour préserver leur santé ou compenser leurs déficiences. Ces stratégies peuvent être individuelles ou collectives. Plus ou moins consciemment, un travailleur va compenser une difficulté (en vérifiant mieux l'information reçue, en évitant de surcharger sa mémoire immédiate), contourner cette difficulté (en adoptant des gestes et des postures moins coûteux en effort), adapter ou transgresser des prescriptions, anticiper (pour éviter de devoir réagir dans l'urgence). Dans un collectif de travail, il est possible de coopérer dans la réalisation d'une tâche (de façon variable dans le temps et selon les tâches), de remplacer/être remplacé pour certaines tâches plus pénibles ou moins bien maîtrisées. En assurant une microrégulation de l'activité de travail, ces stratégies assurent à la fois l'efficacité individuelle et l'efficacité collective.*

Des travaux portant sur le stress professionnel, notamment ceux de Karasek, montrent que l'impact individuel des conditions de travail dépend à la fois des exigences du travail (et notamment de sa quantité, de sa complexité, et des contraintes de temps pour son exécution), du degré d'autonomie (possibilités de choisir les modes opératoires, capacité à peser sur les décisions) mais aussi du « soutien social » (être aidé techniquement et psychologiquement par ses collègues ou sa hiérarchie, être reconnu dans son travail).

*La performance individuelle dépend donc à la fois du parcours professionnel antérieur, de l'expérience vécue dans diverses situations de travail et des conditions dans lesquelles se déroule le travail actuel, déterminant les contraintes et les marges de manœuvre individuelles et collectives.*

L'activité réelle de travail, et en particulier les stratégies de maintien de leur performance mises en œuvre par les travailleurs expérimentés, sont souvent connues des hiérarchies de proximité mais généralement sous-estimées ou ignorées des niveaux hiérarchiques supérieurs. Les indicateurs de performance utilisés dans les entreprises ou les organisations ne tiennent par conséquent pas compte des différentes dimensions de la performance et peuvent même sanctionner un comportement qui contribue à améliorer une dimension non perçue. C'est notamment le cas des comportements anticipateurs, fréquemment adoptés par des travailleurs plus âgés, qui apparaissent comme une perte de temps à court terme alors qu'ils contribuent à l'efficacité à plus long terme (prévention des pannes, gestion globale d'une file d'attente, enregistrement d'informations utiles plus tard).

Peu de données concernant les conditions "objectives" de travail sont disponibles. Les comparaisons globales<sup>18</sup> tirées de l'enquête sur les conditions de travail montrent que dans le secteur public, celles-ci ne sont ni meilleures ni pires que dans le secteur privé. Métier par métier, cependant, des différences apparaissent : les conditions de travail des soignants sont plus dures dans le secteur public, ils y ont plus d'autonomie mais moins de moyens, les enseignants ont des contraintes comparables avec une charge mentale fortement ressentie par les instituteurs, les personnels administratifs publics ont des horaires plus courts et prévisibles et une charge mentale moins forte que leurs collègues du privé... Les métiers de la sécurité, en revanche se révèlent difficilement comparables entre les deux secteurs. En prenant soin de sélectionner des métiers comparables dans les secteurs public et privé, un croisement de données en deux groupes d'âge a été réalisé pour le groupe de travail. Ces données semblent conforter l'idée que *si, à métier comparable, les agents du secteur public et du secteur privé en "deuxième moitié de carrière" (plus de 45 ans) ont des conditions de travail meilleures que leurs homologues plus jeunes (moins de 45 ans), l'amélioration avec l'âge est plus sensible dans le secteur public.* Ces indications demeurent très succinctes.

- L'exploitation par branche de l'enquête SVP.50 qui a été réalisée pour le COR distingue une branche "administration publique". Certains de ces résultats sont intéressants et commentés plus loin mais cette exploitation a ses limites<sup>19</sup>. Pour identifier les risques

---

<sup>18</sup> Source : Premières informations premières synthèses n° 40.1 2003. Publication de la DARES. L'exploitation faite spécifiquement pour le groupe a été réalisée, comme cette publication, à partir de la dernière enquête conditions de travail dont les résultats étaient disponible, celle de 1998. Une nouvelle enquête a eu lieu en 2005 ; son exploitation devrait être l'occasion pour la Fonction publique de demander des études plus précises sur ce thème.

<sup>19</sup> L'enquête a été réalisée en 2003 auprès de 11.223 personnes par des médecins du travail, et concerne la population auprès de laquelle interviennent ces médecins. De ce fait, les agents des services de l'Etat ou des établissements hospitaliers, auprès desquels ces services de médecine du Travail interviennent peu, n'ont que rarement été pris en compte. La population enquêtée comportait 675 personnes se déclarant salarié de l'Etat ou d'une collectivité territoriale. 507 personnes ont été considérées comme relevant du "secteur de l'administration publique".

Les données suivantes sont issues de l'exploitation de cet échantillon de 507 personnes, qui n'est toutefois pas représentatif de la fonction publique au sens strict: sur les 507 salariés du "secteur Administration publique", 290 se déclarent salariés "de l'Etat ou d'une collectivité locale", mais par construction, dans cet ensemble, très peu doivent correspondre à des administrations de l'Etat, où les médecins du travail n'interviennent pas en principe. 67 se déclarent salariés d'une entreprise publique et 148 d'une entreprise privée. Par ailleurs, sur ce même total, 201 disent travailler pour la "sécurité sociale", sans qu'on puisse clairement identifier les recoupements.

L'intérêt des résultats de cette enquête en même temps que les limites de la représentativité du "secteur public" conduisent à suggérer qu'une enquête spécifique de même nature soit

particuliers auxquels sont soumis les agents (de plus de 50 ans) du secteur public, on peut situer cette branche par rapport aux autres secteurs couverts par l'enquête. Cette première approche de la population d'agents du secteur public *stricto sensu* mériterait des investigations complémentaires. Elle fait néanmoins déjà apparaître des résultats intéressants concernant quatre variables ayant un impact particulier sur les perspectives des agents en fin de vie professionnelle. Ils concernent :

. l'exposition durable (plus de 20 ans) à des conditions de travail pouvant altérer la santé à long terme : comme ceux du secteur financier, les agents de plus de 50 ans du secteur public ainsi appréhendé y paraissent relativement peu exposés (moins d'horaires décalés et de travaux physiquement exigeants pendant plus de 20 ans) ;

. la latitude décisionnelle dont disposent les salariés : les agents du secteur public travaillent moins souvent sous pression temporelle; en revanche, ils ne se distinguent guère de la moyenne en ce qui concerne "le sentiment d'avoir les moyens de faire du travail de bonne qualité" ;

. le sens du travail : comme ceux des secteurs « Construction » ou « Santé et action sociale », à un moindre degré, ils ont plutôt le sentiment de travailler à quelque chose d'utile et leur travail "leur permet d'apprendre" ;

. les gênes liées à la santé dans le travail : les agents du secteur public sont également mieux situés que ceux des autres secteurs.

*Au total, les conditions de travail des plus de 50 ans dans le secteur ainsi défini paraissent plutôt meilleures que celles d'autres secteurs et susceptibles de les maintenir en bonne forme. Ce qui manque le plus, ce sont "les moyens de faire du travail de bonne qualité". Ce point pourrait être corroboré par des démarches plus qualitatives dans diverses études de cas.*

- L'enquête "choix de départ" réalisée au printemps 2005 à l'initiative de plusieurs administrations et organismes s'intéressant à la retraite comprend un échantillon de personnes de 54-59 ans dont 1000 relevant du régime général et 400 appartenant aux fonctions publiques d'Etat et territoriale<sup>20</sup>. Elle vise à évaluer l'état d'esprit dans la

---

lancée sur les trois fonctions publiques en y impliquant leurs médecins du travail ou de prévention.

<sup>20</sup> La représentativité de l'échantillon de fonctionnaires est sans doute critiquable. Les résultats de cette première enquête donnent cependant de premières indications qu'on a très brièvement résumées. Les résultats de l'enquête ont été présentés au Conseil d'orientation des retraites (Groupe de travail « Prospective des retraites et inégalités » Séance du 23 juin 2005)

perspective d'un départ en retraite et à mesurer le degré de perméabilité à des arguments financiers dans l'hypothèse d'un départ en retraite anticipé ou retardé.

Les dimensions explorées, pouvant peser sur la décision de départ, sont nombreuses :

- patrimoine,
- charges de famille,
- continuité de la période d'emploi,
- pression psychologique et fatigue ( à cet égard, le nombre de personnes interrogées ayant conscience d'avoir fait un travail usant dans les dix dernières années est de même ordre de grandeur chez les salariés -59%- et les fonctionnaires -54%- et augmente avec l'âge),
- changements professionnels dans les dernières années (autant de personnes ont connu un changement parmi les salariés que parmi les fonctionnaires, mais pour les premiers, il a été majoritairement négatif, et pour le second, majoritairement positif),
- niveau de satisfaction de l'emploi (le niveau est élevé -de l'ordre 80% de "satisfaits"- dans les deux cas, mais la description détaillée des motifs de satisfaction distingue les deux populations, comme indiqué plus loin),
- santé : 92% des agents publics estiment être en bonne santé. Parmi les motifs qui les pousseraient à prendre leur retraite, les problèmes de santé viennent en premier lieu, devant les perspectives de temps libre et le niveau de vie,
- attente de la retraite : avec impatience pour 49% des fonctionnaires (59% des salariés) – avec crainte pour 17% d'entre eux.

Cette première enquête était indispensable pour cristalliser le "point initial" de travaux sur les attitudes et les comportements de départ qui devront se poursuivre régulièrement. La répétition de tels exercices devrait permettre de mesurer la sensibilité des attitudes et comportements aux variables financières ou liées aux conditions de vie ou de travail. La construction d'indicateurs nécessite un suivi régulier : l'univers des normes ayant été sensiblement modifié par la réforme des retraites, son évolution devra se poursuivre. Les mesures qui devront être prises à l'avenir (rappelons que la perspective de révisions est inscrite dans la loi de 2003) devraient pouvoir tenir compte d'anticipations de comportements dont il est aujourd'hui difficile de préjuger.

- *L'enquête sur les conditions de travail dans le secteur hospitalier réalisée par la DREES en 2004 et l'enquête européenne PRESST-NEXT* donnent des informations plus complètes sur ce secteur particulier.

Les résultats pour la France de l'enquête européenne "Presst-Next"<sup>21</sup> menée sur une dizaine de pays fait apparaître, dans notre pays, une situation comparativement très "moyenne" des soignants, (le nombre de soignants qui "pensent souvent" quitter la profession est supérieur d'environ 1% à la moyenne des dix pays, notamment pour les aide-soignants et les infirmières, très légèrement inférieur pour les infirmières spécialisés et les cadres), mais permet surtout d'analyser les causes du désir de départ et ses relations avec les conditions qui favorisent la santé et la satisfaction au travail.

Alors que les salaires sont en moyenne le motif d'insatisfaction le plus fréquent en Europe, les motifs suivants sont plus importants en France (par ordre décroissant) :

- l'insuffisance du soutien psychologique au travail,
- le manque de temps pour les transmissions,
- les conditions physiques de travail,
- la difficulté à donner des soins adéquats aux patients,
- et enfin la rigidité des horaires et des jours de travail.

Des analyses plus complexes confirment le rôle central joué par la qualité médiocre du fonctionnement des collectifs de travail. Ce dernier facteur est lui-même en relation avec divers facteurs allant de :

- la disposition matérielle des locaux et équipements,
- au manque de temps pour les échanges professionnels,
- à l'absence de soutien psychologique extérieur des équipes,
- et à la qualité des relations avec les médecins et l'encadrement, souvent moins bonne en France que dans les autres pays.

Les soignants français semblent aussi plus souvent confrontés à la violence des patients et de leur famille, et les troubles de la santé mentale des soignants, légers ou importants, sont plus fréquents chez ceux qui rapportent qu'il est difficile de débattre de questions professionnelles au sein de leur service. Ce constat est sans doute à rapprocher d'observations plus générales concernant les difficultés ressenties par les agents en contact régulier avec toutes sortes de public.

La fréquence des diverses catégories de troubles relevées chez les soignants, en relation avec les difficultés mentionnées plus haut, augmente enfin beaucoup plus

---

<sup>21</sup> Le titre de l'étude européenne est "Nurses' early exit study" et celui du volet français de cette étude: "Promouvoir en Europe santé et satisfaction des soignants au travail". ESTRY-N-BEHAR M., LE NEZET O., CHARTON-PROMEYRAT C., et al., 2004 - *La situation des cadres de santé en France et comparaisons européennes : enquête Presst-Next (Promouvoir en Europe santé et satisfaction des soignants au travail - Nurses'early exit study)*. 61 p. Le volet de l'étude permettant un prolongement expérimental des premiers résultats est toujours à la recherche de financements.

vite avec l'âge pour ceux qui sont les plus exposés à ces difficultés relationnelles ou physiques.

L'enquête *Conditions et organisation du travail à l'hôpital* réalisée en 2003 auprès de 5000 professionnels (de tous âges) exerçant à l'hôpital, public et privé<sup>22</sup>, explore pour l'essentiel le même champ. Elle a l'avantage de permettre des comparaisons entre le secteur public et le secteur privé, ainsi que des comparaisons dans le temps, mais elle n'a pas été exploitée selon l'âge et comporte peu d'indications sur les perspectives de sortie d'activité. Beaucoup de questions sont identiques à celles posées dans l'enquête sur les conditions de travail annexée à l'enquête emploi de 1998 conduite auprès de l'ensemble de la population<sup>23</sup> – dont on peut extraire les données concernant les personnels hospitaliers. On retiendra trois éléments de cette enquête très riche.

- Des indications intéressantes concernant la situation complexe de professionnels au contact avec le public (ici, les soignants, mais il serait intéressant de vérifier la validité de ce constat pour d'autres professions au contact avec le public, et d'expérimenter diverses méthodes pour y remédier, notamment le rôle que peuvent jouer des agents expérimentés en appui à ces professionnels). Le sentiment de vivre des moments très positifs avec les malades l'emporte sur celui de vivre des situations très pénibles, mais cette exposition au "public" se traduit aussi par de fréquentes situations de tension.
- Des éléments de confirmation concernant les contraintes ressenties de façon grandissante par le personnel, à mettre en relation avec la situation des moyens du service hospitalier. Entre 1998 et 2003, on observe une augmentation de la charge mentale liée à plusieurs facteurs. La principale modification est celle de la pression temporelle (dont on sait que les effets en termes de charge mentale sont importants et mal ressentis avec l'âge). La part des professionnels qui déclarent avoir un rythme de production imposé par des normes de production ou des délais à respecter en une heure au plus est passée de 24 à 48 % et la part des personnels estimant ne pas avoir un temps suffisant pour effectuer correctement leur travail, de 32 à 41%. Ce point est aussi lié au sentiment que les rythmes de travail sont imposés par des contrôles hiérarchiques permanents (+ 11 points de 1998 à 2003). Dès lors qu'il s'agit de comparer les résultats de deux enquêtes, des précautions s'imposent quant à l'interprétation de ces chiffres. Il n'en demeure pas moins que cette indication intéressante de tendance devrait susciter des travaux complémentaires pour mieux analyser ces déclarations.

---

<sup>22</sup> Voir rapport publié par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales et note de synthèse LE LAN R., BAUBEAU D. (collab.), 2004 - Les conditions de travail perçues par les professionnels des établissements de santé. *DREES, Études et résultats*, 335, 12 p.

<sup>23</sup> Voir plus haut une présentation rapide de quelques résultats de cette enquête.

- L'importance des relations de coopération dans le travail, un peu plus fortes dans le secteur public que dans le privé. Les échanges sont fréquents et permettent à beaucoup de se sentir "épaulés" dans leur travail, mais les infirmières et aide-soignantes, en particulier, estiment ne pas disposer de collègues en nombre suffisant pour faire correctement leur travail.

*Au total*, bien qu'encore très lacunaires, les connaissances disponibles concentrent l'attention à la fois sur certaines conditions matérielles et organisationnelles du travail et sur les potentialités des agents en deuxième moitié de carrière, sous estimées et peu mobilisées. Sur ces deux terrains, les perspectives d'allongement des carrières nécessitent un effort nouveau d'observation et d'analyse.

- En ce qui concerne les conditions matérielles et organisationnelles du travail dans la fonction publique, des agents sont exposés à des risques qui ne peuvent pas être négligés. Certains postes demandent une résistance physique et une mobilisation sensorielle importante et comportent des horaires décalés et atypiques. Ils sont rarement l'objet d'une surveillance d'ensemble. Des études plus approfondies sont nécessaires pour dépasser le traitement actuel de la pénibilité, global (par corps) et peu préventif. Il faut aussi penser aux fonctions qui mobilisent une charge mentale importante, à celles qui demandent une grande rapidité de réaction dans des délais contraints, ou exigent, de personnels peu accoutumés aux situations d'apprentissage, des adaptations faisant appel à des capacités qui n'ont pas été mobilisées depuis longtemps. Dans ces domaines également, des travaux permettant d'objectiver et d'évaluer les situations seraient bienvenus. Les agents "en contact avec le public" (et un public qui change), du professeur d'université au guichetier, structurellement nombreux dans la fonction publique, méritent des observations et des réflexions particulières, en relation notamment avec l'évolution des publics auxquels ils sont confrontés<sup>24</sup>.

- Avec l'âge, sont mal supportées les situations qui ne permettent pas de donner du sens au travail (consignes incohérentes ou contradictoires sur un laps de temps limité, invisibilité des résultats attendus...) et qui n'offrent pas aux agents une suffisante capacité d'autonomie et/ou assez de latitude pour ajuster leurs modes de faire<sup>25</sup>. On dispose de peu d'indications dans ce domaine. En revanche, transmettre

---

<sup>24</sup> Voir notamment LIPSKY M., 1980 - *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New-York, Russel Sage Foundation, 244 p.. Les études conduites en France (voir divers travaux du LATTIS, - unité mixte de recherche du CNRS, de l'Ecole des ponts et chaussées et de l'Université de Marne la Vallée) font également apparaître la spécificité de ces professionnels appartenant à divers services publics "en contact avec le public". A noter que le public se fait à travers eux une image positive du service public, contrairement aux "administratifs de l'arrière", jugés négativement.

<sup>25</sup> Un exemple concret est analysé dans l'étude de l'IRES DAMESIN R., GRIMAULT S., PERNOT J.-M., UGHETTO P., 2004 – Réactivité sociale au Ministère de l'économie, des Finances et de

aux autres, notamment aux plus jeunes, son savoir ou son savoir-faire peut (re)donner du sens et apporter aux agents âgés une valorisation personnelle motivante. On n'aura garde enfin d'oublier que les agents âgés peuvent faire face à des changements et s'initier à de nouvelles pratiques, sous réserve de prendre appui sur des acquis bien développés (et non d'exiger des performances de leur mémoire immédiate) et d'être impliqués convenablement dans le processus de changement. Les expériences sur lesquelles s'appuient ces connaissances maintenant bien établies ont rarement été conduites dans le secteur public. Ce dernier devrait se prêter dès maintenant à de telles expériences et en tirer profit pour améliorer son propre savoir faire.

Il n'en reste pas moins que les cinq millions d'agents de la fonction publique travaillent dans des conditions d'une très grande diversité. Des études plus spécifiques sur les grands blocs professionnels, comme celles qui ont été conduites dans le secteur hospitalier, sont susceptibles d'apporter les informations les plus précises et les plus utiles. Chaque secteur et chaque métier entraîne une exposition à des situations et à des risques singuliers, dont l'exploration "aux âges élevés" est rare aujourd'hui. De surcroît, à côté de métiers spécifiques (enseignant, policier...), les conditions auxquelles sont exposés les quelque 20 à 25 % de personnels "administratifs généralistes" des trois fonctions publiques restent largement inexplorées. De telles études viendraient utilement compléter les données disponibles, parfois imprécises, qui permettent d'identifier plusieurs sources actuelles de difficultés, décrites dans le chapitre suivant.

\*

\* \*

---

l'Industrie ; la réforme et le travail : le cas de la surveillance des douanes. *IRES, document de travail* 04.07, 37 p.. Les auteurs décrivent les réactions négatives d'une équipe de douaniers à la réforme du service parce que la mise en application de celle-ci les prive de ce qui, après des années d'expérience, fait "leur métier" : la latitude d'organiser au jour le jour la surveillance en fonction de leur observation du terrain et de leur expérience. Maintenant, ils ont à suivre des schémas préparés "en haut" et des indicateurs à remplir. Voir aussi JOIN-LAMBERT O., LOCHARD Y., RAVEYRE M., UGHETTO P., 2004 - *Servir l'État et l'usager. Définition et redéfinition du travail par le public dans le domaine des musées*. IRES, 280 p.

## **Recommandations**

### **Propositions d'études**

La connaissance des phénomènes de vieillissement au travail dans les fonctions publiques et des comportements de départ demeurant limitée tant globalement que par secteurs ou métiers, il est souhaitable de combler ces lacunes en lançant quatre catégories d'enquêtes ou d'études différentes :

- *Etudes prospectives :*

- pour identifier les secteurs et les métiers susceptibles de se trouver confrontés à des difficultés de recrutement avec l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âge moins nombreuses,
- pour en anticiper les conséquences concernant le maintien en activité de seniors ou le recrutement d'agents en cours de carrière.

- *Suivi administratif régulier de l'évolution des comportements de départ en retraite,*

- Complété par des études permettant de comprendre ces évolutions et d'anticiper ces changements de comportements dans les différentes fonctions publiques. Envisager en particulier une Extension/Transposition à la fonction publique de l'enquête "SVP 50" (en collaboration avec les médecins de prévention et les médecins du travail des trois fonctions publiques). *Un rapport périodique sur ces sujets pourrait être remis au Conseil d'orientation des retraites pour information et analyse.*

- *Etudes appliquées et expériences pilotes, sectorielles et par métiers, sur le vieillissement au travail dans la fonction publique, pour alimenter la réflexion et les plans d'action portant sur l'organisation du travail, l'amélioration des conditions de travail pour les personnels vieillissants, l'impact de différents facteurs sur les difficultés ressenties et exprimées par les agents. Notamment :*

- impact des situations de confrontation avec le public (en relation notamment avec l'évolution de ce public)
- relations inter-générationnelles au sein des équipes de travail
- rôle du management, des modalités de répartition et d'organisation des tâches...

- *Inclusion de la fonction publique dans les principales enquêtes touchant aux conditions de travail et au vieillissement au travail, engagées en collaboration avec le ministère chargé du Travail (enquête SUMER, enquête ESTEVE, par exemple).*

## 2 AVANCER EN AGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UNE CHANCE DE RESTER EN EMPLOI, UN RISQUE DE LASSITUDE ET DE REPLI

S'il existe plusieurs motifs de s'intéresser pour l'avenir à l'allongement des carrières dans la fonction publique, évoqués au chapitre 1, la situation au regard de l'avancée en âge est contrastée dans la fonction publique. De nombreuses dispositions du statut de la fonction publique ainsi que les pratiques habituelles du secteur, traditionnellement favorables à la continuité de trajectoires « ascendantes », permettent de souligner que le secteur public dispose d'atouts appréciables pour soutenir une dynamique de « carrière ». Cependant, depuis quelques années, les agents rencontrent plusieurs types de difficultés à mesure du déroulement de leur carrière. Difficultés qui peuvent les conduire soit à se replier sur des projets limités, soit à se démotiver, soit encore à souhaiter s'arrêter aussi rapidement que possible. Le groupe de travail a tenu à identifier toutes ces difficultés car, avec des carrières plus longues, elles pourraient se renforcer.

Ces observations n'ont pas valeur comparative : *sans doute, les fins de carrière sont-elles, à bien des égards, plus difficiles ou plus incertaines en dehors de la fonction publique.* On n'oubliera pas, non plus, que les indicateurs cités pointent au total un taux élevé de satisfaction (87% des fonctionnaires de 54 à 59 ans, 81% des salariés en emploi du même âge dans le secteur privé, se disent "satisfaits de leur emploi actuel" selon l'enquête "*choix de départ*"). Mais une politique favorable à l'allongement des carrières ne peut les ignorer. En effet si les fatigues, les démotivations, les refus de poursuivre une activité, persistaient ou s'aggravaient, les incitations financières pourraient s'avérer insuffisantes pour que les agents retardent l'âge de leur retraite. Bien entendu, ils en subiraient les conséquences sur leurs revenus, mais un projet d'allongement des durées de carrière n'est pas réaliste sans adhésion des intéressés.

Ce deuxième chapitre est consacré à la double analyse,

- des avantages spécifiques du secteur public quant à l'avance en âge,
- de ses difficultés actuelles ou prévisibles, que les recommandations du groupe de travail devront contribuer à surmonter, Des conclusions centrales en sont tirées pour l'orientation du rapport, car cette analyse confirme que l'allongement des durées de cotisations n'aura d'effet positif que s'il s'accompagne d'une amélioration des parcours professionnels et d'une attention aux situations difficiles d'agents âgés démotivés.

## 2.1 Les atouts appréciables du secteur public au regard de l'avance en âge

Prendre en compte le vieillissement au travail conduit à naviguer entre deux écueils : d'une part, solliciter le salarié au-delà de ses capacités ou de façon inadéquate, d'autre part, rejeter hors emploi les plus âgés suspectés de moindre performance. Au regard de l'avancée en âge, la fonction publique parvenait à passer au large de ces deux écueils, en s'appuyant sur plusieurs spécificités. Les garanties statutaires des agents, dotées d'une grande visibilité, sont à coup sûr les plus solides. Mais elles comportent aussi un corollaire, moins souvent commenté : pour la fonction publique, il ne suffit pas de maintenir en emploi les agents, il convient également de maintenir leur employabilité – faute de quoi les administrations ou les services publics ne verront dans ces garanties qu'une contrainte et des coûts, et les agents y perdront en dynamisme, en productivité et en satisfaction personnelle.

### 2.1.1 Une fonction publique de carrière qui offre de solides garanties aux agents...

Une fonction publique « de carrière » comme la fonction publique française, s'oppose à celle de nombre des pays voisins organisés sur le modèle de la fonction publique « d'emploi » (où les agents publics sont recrutés pour un poste particulier). Comme son nom l'indique, elle s'organise et recrute ses agents dans la perspective de leur confier, durant les 35 ou 40 ans de leur activité, des fonctions ou des « emplois » successifs, définis par le statut du corps qui les recrute. A l'inverse, dans une fonction publique « d'emploi », les agents sont recrutés pour remplir un poste précis, sans disposer de l'ensemble des garanties de longue durée. Les principales garanties d'une fonction publique de carrière, qui nous intéressent ici, concernent les points suivants qui constituent autant d'éléments d'attractivité.

- *L'emploi* : la garantie de l'emploi dont bénéficient les fonctionnaires constitue un avantage considérable et naturellement apprécié. Ils ne peuvent être licenciés, quel que soit leur âge, que dans des conditions exceptionnelles où leur propre responsabilité est engagée ou leur insuffisance professionnelle avérée, et moyennant une procédure assez lourde. La contrepartie naturelle de ce droit est l'impossibilité de dépasser en activité un âge limite, 65 ans en général (seuls, certains corps offrent à leurs membres qui le souhaitent le privilège –ressenti comme tel- de pouvoir poursuivre une activité professionnelle jusqu'à 68 ans : le Conseil d'Etat, la Cour des comptes ainsi que les universités et les établissements publics à caractère scientifique et technologique, pour leurs professeurs et directeurs de recherche<sup>26</sup>). Encore les conséquences, pour les agents, de cette obligation générale de se retirer à 65 ans ont-elles été réduites en 2003, avec l'assouplissement des règles de cumul emploi-retraite qui concernent aussi la fonction publique. Dans la perspective d'un allongement des carrières, la

---

<sup>26</sup> L'âge limite est de 70 ans pour les professeurs au Collège de France

possibilité d'assouplir cette règle dans l'intérêt du service (notamment lorsque les remplacements s'avèrent problématiques) devrait être étudié.

Cette garantie de l'emploi ne s'applique pas aux non titulaires qu'emploie la fonction publique<sup>27</sup>, dont la situation justifie des observations particulières (voir chapitres 3 et 4)

- *Les conditions de départ à la retraite* : la situation les fonctionnaires (il ne s'agit, là encore, que des titulaires) s'est rapprochée de celle des salariés du régime général. Les taux de remplacement sont aujourd'hui identiques, dans les deux secteurs public et privé, voire plus faibles dans le public. *Des dispositions statutaires permettent cependant aux agents appartenant à des corps que le code des pensions désigne comme "actifs", de prendre leur retraite à taux plein cinq ans plus tôt<sup>28</sup> que les "sédentaires" qui peuvent partir à taux plein à partir de l'âge de 60 ans. Cette reconnaissance "automatique" de la pénibilité de certains métiers a peu d'équivalents dans les autres régimes de pensions. Il est vrai que dans d'autres secteurs, les préretraites – notamment les CATS - ont joué un rôle voisin. Même si les modalités particulières de cette reconnaissance peuvent être contestées ou améliorées, le principe en est apprécié. Dans un contexte d'allongement général des carrières, l'accès à cette "porte de sortie précoce" ne pourrait devenir plus difficile ou moins "automatique", qu'après une réflexion incluant notamment un examen approfondi de l'état de santé en fin de carrière des agents de différentes catégories et métiers, dont on ne dispose pas aujourd'hui. L'orientation proposée par le rapport sur la pénibilité remis au COR en 2003 est de reconnaître une pénibilité directement liée à l'évaluation des fonctions exercées et non au corps d'appartenance. Un tel chantier, très lourd, n'est pas engagé.*

---

<sup>27</sup> A l'exception sans doute des contractuels à durée indéterminée sur emploi permanent recrutés dans les établissements publics à caractère administratif en vertu d'une mesure législative.

<sup>28</sup> Certains corps (policiers...) peuvent avoir un accès à une retraite plus précoce encore en vertu notamment de dispositions qui leur accordent des années de bonification par tranche de plusieurs années de service actif.

- La "carrière", au sens administratif du terme<sup>29</sup>. Entrer dans la fonction publique, c'est se voir garantir pour de longues années une avancée régulière de la rémunération – éventuellement une progression en responsabilités et (jusqu'à un certain âge) une chance de se présenter, par la voie interne, à des concours permettant l'accès à un statut supérieur. Les seniors y sont donc, toutes choses égales par ailleurs, en meilleure position que les juniors, et ceci d'autant plus que la fonction publique décourage les arrivées nouvelles en milieu de carrière<sup>30</sup>.

Si on peut considérer que l'avance en âge est prise en considération de manière positive dans les déroulements de carrières de la fonction publique parce qu'on ne peut pratiquement guère y "régresser", cet avantage comparatif doit être apprécié de façon nuancée. Un rapprochement public-privé des salaires selon l'âge et le sexe (après correction d'autres facteurs comme la localisation des emplois) montre en effet de grandes disparités. Ainsi, en 2002, un homme fonctionnaire de niveau égal ou supérieur au bac a un salaire inférieur de 3% en moyenne à celui de son homologue du privé dans la tranche d'âge 20-29 ans, et de 14% inférieur dans la tranche d'âge 40-49 ans, la situation des femmes fonctionnaires étant, elle, soit plus favorable, pour les plus jeunes, soit équivalente, pour les femmes de 40-49 ans. A un niveau inférieur au bac, la comparaison est soit favorable (pour les femmes à tout âge et les hommes de la tranche d'âge 40-49 ans), soit égale (pour les jeunes). Ces comparaisons privé / public ne sont toutefois pas stables dans le temps, les salaires du privé étant soumis aux aléas du marché de l'emploi : globalement, entre 1990 et 2002, période de difficultés pour l'économie et l'emploi, l'évolution a logiquement été favorable, pour toutes les catégories d'âge sexe et diplôme, aux salariés du public.

Il est difficile d'aller très loin pour apprécier la situation de fin de carrière en termes de rémunération. On sait que les dispositions d'origine statutaire ont pour conséquence qu'aux niveaux hiérarchiques les plus élevés, les carrières administratives croissent plus rapidement, les primes sont plus élevées et sont également en croissance plus rapide. Mais les évolutions effectives des

---

<sup>29</sup> L'usage de ce terme de "carrière" n'est pas sans ambiguïté. C'est pourquoi dans la suite du texte on ne manque pas de le préciser lorsque cela paraît nécessaire. Par "carrière administrative", on entend un ensemble de droits très précis à l'avancement, par progression d'échelon à l'ancienneté avec des possibilités de "carrières accélérées", ainsi que des possibilités de promotions de grade et le droit de se présenter à des concours internes. Ces droits s'appliquent à l'ensemble des membres d'un même corps. On peut aussi parler de "carrière" (sans précision) au sens plus général de parcours professionnel. Le terme est alors plus large, puisqu'il inclut, indépendamment des droits du fonctionnaire et de l'augmentation de sa rémunération, la suite des fonctions et des responsabilités qu'il peut réellement occuper. Pour une discussion sur les "carrières administratives" voir notamment plus loin paragraphe 2.2.1 et les propositions au chapitre 4

<sup>30</sup> Ce point sera étudié au paragraphe 2.2.4 ci-dessous et des propositions formulées au chapitre 4

rémunérations jusqu'à la fin de carrière sont mal connues. Elles dépendent de données pratiques (fréquence des changements de corps et de catégories en cours de carrière, blocages d'avancements...) qui ne sont ni régulièrement, ni systématiquement suivies.

- Enfin, ce qu'on peut *appeler l'attention accordée aux situations personnelles des agents*. On peut parler de tolérance plus grande dans le secteur public par rapport aux écarts à des normes (elles-mêmes généralement moins strictes). Entrer dans la fonction publique il y a quelques décennies, c'était, pour beaucoup, échapper aux contraintes physiques lourdes du travail ouvrier dans l'industrie. La fonction publique représentait donc un confort relatif. Aujourd'hui, cette représentation est toujours présente mais, d'une façon générale et hors contexte de certains métiers et fonctions particuliers, le "confort" relatif du public est le plus souvent attribué à un moindre stress, engendré dans le secteur concurrentiel par des formes de pression pour la performance et la productivité jusqu'ici moins présentes dans le secteur public.

Au delà des observations toujours suspectes de partialité, la comparaison mériterait d'être étayée par des données dont on ne dispose guère pour l'instant : elle a tout particulièrement du sens pour les plus âgés, mis plus facilement en difficulté par des exigences concernant l'encadrement temporel de la production ou le respect de procédures de travail trop rigides (voir ci-dessus encadré 1).

*Au total, au regard de la situation faite à l'âge au travail, les avantages de la fonction publique sont loin d'être négligeables. Il faut sans doute compter avec des contraintes spécifiques à la fonction publique, liées à la continuité du service par exemple. Mais les indications disponibles tendent à montrer que les conditions de travail difficiles y sont plus facilement aménagées pour les plus âgés ; surtout, au contraire de beaucoup de salariés du secteur privé, ces derniers ne sont pas exclus de l'emploi en fin de parcours au motif de contraintes de productivité – les réformes en cours suscitent cependant la crainte d'une réduction de cet atout. Ces avantages tiennent probablement plus à la protection et à la stabilité dont dispose le fonctionnaire tout au long de sa vie qu'à des avantages comparatifs en termes d'avancement, de salaire, de retraite.*

De façon rapide et synthétique, on peut même se demander dans quelle mesure cette protection et cette stabilité ne constitueraient pas, de quelque manière, un *modèle d'avenir*. L'évolution du statut du salarié dans l'entreprise et hors l'entreprise permettant de lui offrir protection et stabilité en dépit des fluctuations du marché sont au coeur des réflexions contemporaines. En réaction à la déstructuration du modèle salarial de référence et à la précarisation de l'emploi dans un monde concurrentiel à l'échelle mondiale, les rapports Boissonnat, Supiot, Cahuc-Kramarz, par exemple, ont proposé différentes esquisses destinées à assurer une continuité de protection au salarié en dépit de changements d'emplois et/ou d'employeurs. Et le gouvernement s'apprête à expérimenter dans cet esprit, au profit des salariés

licenciés pour motif économique par des entreprises de moins de 300 salariés, un contrat de transition professionnelle dans six bassins d'emploi. *Toutes proportions gardées, c'est de cette continuité professionnelle que bénéficient les salariés du secteur public. Il ne fait pas de doute qu'il s'agit là d'un avantage précieux, d'origine en grande partie statutaire.* Mais cette stabilité débouche sur un corollaire : l'employabilité des agents doit être maintenue, entretenue, durant toute leur carrière, et des efforts peuvent être faits dans ce sens.

### 2.1.2 ... Et implique des devoirs pour l'employeur

Le statut de la fonction publique définit les obligations réciproques de l'agent et de son employeur. Il offre au fonctionnaire de fortes garanties contre le licenciement et contre une rétrogradation statutaire<sup>31</sup>. Il ne lui garantit pas pour autant le maintien dans les fonctions qu'il occupe. *Selon le vocabulaire consacré, "la séparation du grade et de l'emploi" permet à l'employeur une certaine souplesse, nécessaire pour adapter les postes offerts aux missions et besoins des services. En même temps, sont accessibles à l'agent (notamment par détachement) des possibilités de changer de fonction, d'occuper des positions variées sans risque pour sa rémunération : une mobilité, en faisant appel à des connaissances et des capacités diversifiées, est une opportunité pour prévenir la routine, voire la déqualification dans un monde qui évolue. Les actions de formation professionnelle, qui existaient depuis de nombreuses années dans une fonction publique rythmée par les concours internes, se sont développées dans toutes les administrations avant même la loi de 1971, puis par adaptation de celles de 1971 et 2004 (adaptation en cours, pour cette dernière).*

Il existe ainsi des dispositions et des moyens nombreux qui permettent aux fonctionnaires d'assurer leur développement personnel et celui de leur carrière. Cependant, ces moyens sont utilisés en ordre dispersé et sans réelle ligne directrice. Une orientation s'impose, pourtant, en lien direct avec le statut de la fonction publique et en réponse aux mutations qui peuvent déstabiliser notamment les agents dans la deuxième moitié de leur carrière : *on ne souligne pas assez que le corollaire de la garantie de l'emploi pour les agents, c'est la responsabilité de l'employeur, qui doit garantir l'employabilité de ses agents tout au long de leur vie professionnelle.* C'est au demeurant son propre intérêt. Faute de quoi, il se trouvera contraint de maintenir en emploi des personnels qui ont perdu tout ou partie de leur potentiel tandis qu'il ne pourra pas, pour des raisons budgétaires, disposer d'emplois supplémentaires pour se procurer

---

<sup>31</sup> Bien entendu, des possibilités de licenciement pour insuffisance professionnelle et de rétrogradation sont prévues dans le statut général (article 70 et 66 de la loi du 11 janvier 1984). En pratique, elles ne sont utilisées qu'en cas de difficultés caractérisées ou très importantes. Surtout, le statut prémunit l'agent contre un changement des besoins de son employeur : si, par suite de modification des missions du service, son emploi disparaît, il revient à l'employeur d'en proposer un autre à l'agent qui l'occupait.

les compétences dont il a réellement besoin. Ce contrat implicite lié au statut de la fonction publique prend aujourd'hui une importance accrue, d'une part avec l'accélération de l'évolution des technologies et les mutations du secteur public, d'autre part, avec l'allongement des carrières. Recrutés dans leur jeunesse sur la base d'un concours académique qui confirme un niveau de connaissances correspondant à leur corps d'appartenance, les compétences des agents peuvent devenir obsolètes si elles ne sont pas entretenues.

Plusieurs moyens contribuent à maintenir l'employabilité des agents.

- On pense naturellement d'abord à leur *formation*. De ce point de vue, la situation actuelle en seconde moitié de carrière n'est pas idéale, comme le montrent les données disponibles sur les fonctions publiques et plusieurs rapports<sup>32</sup>. *Comme les salariés du privé, les agents publics cessent trop souvent d'avoir accès à des formations après 45 ans, sans même évoquer la question de la qualité de cette formation, de sa conception ou de ses modalités*. Il est paradoxal que la fonction publique, où l'âge moyen est élevé, n'ait pas fait d'effort particulier de formation "tout au long de la vie", notamment pour les agents dont la formation initiale est déjà lointaine et qui ont encore une quinzaine d'années de service devant eux. Des mesures concernant la formation tout au long de la vie sont en préparation à la direction de la fonction publique, dans le sillage de l'accord interprofessionnel signé en 2003, et validé par la loi du 7 mai 2004. Elles contribueront sans aucun doute à améliorer la situation présente. Il convient également de prêter attention à la qualité des formations dispensées et à leur adaptation aux dispositions cognitives propres aux agents les plus âgés et à la configuration particulière de leurs facultés de mémorisation – faute de quoi, eux-même s'auto-persuaderaient aisément de leurs piètres performances et d'une faible capacité d'apprentissage.

- Une mobilisation régulière de la faculté d'apprendre par *une organisation du travail "qualifiante" et une attention à la mobilisation de l'expérience* maintiennent également l'employabilité des agents. La compétence résulte pour partie de l'expérience, ce que les dispositions encore récentes (loi de modernisation sociale de 2002) sur la validation des acquis de l'expérience ont officiellement reconnu. *Passés les débuts professionnels, c'est le travail déjà accompli, pour autant qu'il ait été conçu comme qualifiant, ainsi que la trajectoire professionnelle, qui fondent une grande part de la compétence*.

*Cette vision des choses n'est pas naturellement intégrée dans le monde des fonctionnaires : on y entre par concours, et ce concours valorise traditionnellement les savoirs académiques maîtrisés en début de carrière*. Les évolutions en matière de reconnaissance de

---

<sup>32</sup> Voir notamment *La politique de formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux* rapport du Conseil national de l'évaluation (octobre 2003), ainsi que divers travaux de la Cour des comptes et de l'IGAS.

l'expérience sont possibles mais lentes en raison des textes et des pratiques. Mais aussi parce que *dans ce monde, où les instruments de mesure sont le diplôme et le concours, cette approche est largement contre-culturelle*<sup>33</sup>.

L'adéquation la plus rapide possible des compétences aux postes à pourvoir est sans doute souhaitable. Mais elle ne peut se passer simultanément d'une politique de consolidation sur le long terme, à tous les niveaux, des compétences d'agents qui, on le sait, "seront de toutes façons encore là demain" ainsi que de la valorisation de leur expérience. *Dans la perspective d'un allongement de la vie professionnelle, mieux vaut, pour la fonction publique, partir du principe que la plupart sont là pour de nombreuses années et organiser à la fois leur emploi d'aujourd'hui et leur employabilité de demain.*

La fonction publique civile dispose à proximité d'un exemple bien rôdé, développé dans l'encadré 2 ci-après, qui n'est pas dépourvu d'intérêt. A travers cet exemple, qui diffère par ses objectifs des préoccupations de la fonction publique civile, c'est un dispositif très complet du maintien de l'employabilité qui est présenté.

---

<sup>33</sup> La place mineure réservée à l'avancement au choix en est sans doute un indice : dans la fonction publique d'Etat, sur 88 000 postes à pourvoir chaque année, 18 à 19 000 sont pourvus "au choix", dont la plus grande partie correspond au passage au choix d'instituteurs dans le corps de professeurs des écoles. Au-delà du nombre, c'est la modalité même de reconnaissance d'une compétence sur la base de connaissances pratiques qui n'est pas en complet accord avec la culture du secteur public.

## **Encadré 2**

### **Consolidation des compétences et de l'employabilité dans la fonction militaire**

La fonction militaire s'est organisée depuis de nombreuses années sur le principe de cycles de sélection – élimination - formation réguliers de ses propres effectifs, à mesure qu'ils avancent dans leur carrière. Les motifs de cette organisation, dans l'armée, ne sont pas les mêmes que dans la fonction publique civile. Il ne s'agit pas de rechercher la meilleure utilisation possible à long terme de ressources humaines pérennes internes, mais, pour des raisons tenant à l'opérationnalité des armées, de réduire au minimum le nombre des militaires âgés et d'assurer à la fois :

- l'ajustement du nombre de ceux qui poursuivent leur carrière à des besoins naturellement décroissants à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie,
- le développement de la compétence de ceux qui gravissent les échelons internes pour les rendre aptes à leurs nouvelles fonctions,
- l'adaptation à des fonctions externes, voire la compétitivité sur le marché, de ceux dont la carrière militaire s'interrompt.

Pour ceux qui sont destinés à rester, l'avancement à un âge prédéterminé est garanti. Les plus de 50 ans représentent moins de 5 % de l'effectif alors qu'ils constituent par comparaison un tiers de l'effectif civil (la moyenne d'âge des militaires est de 33 ans). Une gestion active et sélective du personnel, appuyée par des moyens importants, permet de faciliter les reconversions, devenues en 2005 un droit inscrit dans le statut. Reconversions au sein de l'administration, par détachement ou en vertu de la loi 70-2 (reprise à l'article 62 du statut militaire rénové par la loi du 25 mars 2005), et sortie accompagnée vers le secteur privé mobilisent des moyens importants. Cette stratégie est également facilitée par une politique intense de formation continue, et, sans aucun doute, par la jouissance immédiate de la pension après 15 ans (sous-officiers) ou 25 ans (officiers) de service<sup>34</sup>. Naturellement, le coût global de ce dispositif est élevé pour l'Etat – mais il est efficace pour les intéressés.

Il n'est pas certain non plus que ce dispositif, bien adapté à une organisation fondée sur le commandement, soit transposable dans une fonction publique civile moderne, organisée sur le mode de la structure en réseau davantage que sur le mode du commandement hiérarchisé. Cependant, la fonction publique civile peut s'inspirer d'un mode d'organisation qui sait depuis de nombreuses années maintenir l'employabilité de ses agents à long terme en visant un large spectre de fonctions internes ou externes et en ajustant formation et mobilité à une anticipation permanente des trajectoires personnelles des agents.

S'agissant de ceux qui vont partir, l'anticipation des compétences qui font une bonne reconversion est en effet la règle; les parcours comprennent ainsi des mobilités ou des formations qui permettent de devenir un "bon reconverti" immédiatement, mais aussi éventuellement plus tard.

---

<sup>34</sup> Cette pension, équivalant à 80 % du traitement indiciaire, n'étant pas considérée comme un avantage vieillesse, est cumulable sans aucune limite jusqu'à 60 ans avec un revenu d'activité. 50 % de ceux qui quittent le service cumulent ainsi une pension et un revenu d'activité.

Ceux qui ont vocation à "rester" bénéficient de formations (CHEM et IHEDN, par ex.), à l'issue desquelles les officiers sont d'une part évalués et d'autre part promus. Parmi ceux qui deviennent généraux, certains devront plus tard se reconvertir –vers 52-53 ans- et pour qu'ils trouvent alors une reconversion stable de bon niveau, il est nécessaire qu'ils aient rencontré dans leur vie d'autres situations que la vie militaire. C'est pourquoi des mobilités sont organisées en cours de carrière. Sont à l'essai actuellement pour une petite trentaine de cadres militaires des mobilités de 2 à 3 ans aux alentours de 40 ans dites "ouverture de profil à mi-carrière" (au ministère de l'Intérieur, au Conseil d'Etat...).

On aura observé le rôle que les militaires confèrent simultanément à la formation (déclinée en formations générale, professionnalisante, de reconversion), à la mobilité, à la transmission de l'expérience et à l'appui interne très massif aux reconversions. Ces reconversions bénéficient d'une part du dispositif de "deuxième carrière" qui permet à d'anciens militaires de poursuivre une carrière dans l'administration civile, à d'autres de recevoir des pensions équivalentes à 80% du traitement indiciaire jusqu'à leur retraite, ce qui leur permet de se placer en position "compétitive" sur le marché de l'emploi, et enfin d'un dispositif de reconversion individuelle. Ce processus est fortement anticipé. Il commence 18 mois avant la date du départ par un congé de 6 mois de formation, rémunéré, qui peut se prolonger par un congé supplémentaire non soldé. Durant les périodes d'essai en entreprise qui peuvent durer six mois, les salaires peuvent être pris en charge par la Défense. Huit centres réalisent des bilans d'orientation (conjointement par un militaire et un agent de l'ANPE). Au total, le processus aboutit à une embauche dans 40 à 50 % des cas... Dans le cas contraire, les agents contractuels se trouvent au chômage, lequel est indemnisé par le ministère de la Défense.

Si ce dispositif de reconversion est coûteux, il illustre parfaitement les conditions à réunir pour atteindre l'efficacité maximale : anticipation, accompagnement, dégagement de temps et préparation, affectation de moyens humains et financiers importants.

En "deuxième moitié de carrière", une politique de préservation et de consolidation des compétences peut enfin s'appuyer sur une connaissance bien établie du vieillissement au travail, guère présente jusqu'ici dans la réflexion sur les modes de gestion du secteur public. Un nombre croissant d'entreprises commencent à s'en soucier. Les partenaires sociaux et la puissance publique, dans sa fonction de soutien aux initiatives pour l'emploi, appuient des actions comme celle que l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) consacre au programme "âge, travail, emploi". L'ANACT a créé un centre de ressources sur ce thème. Il est souhaitable que la puissance publique s'organise pour s'appliquer à elle-même les connaissances et les savoir-faire dont elle soutient la mise en œuvre dans d'autres secteurs.

## **2.2 Des signes de difficultés que l'allongement des carrières pourrait aggraver**

Plusieurs travaux et rapports ont été consacrés ces dernières années à la fonction publique et à sa gestion des ressources humaines. A l'exception du rapport remis par S.Vallemont au Conseil d'orientation des retraites, les questions de l'allongement des carrières et du vieillissement n'en étaient pas l'objet central. Cependant, les observations ainsi rassemblées constituent un point de départ pour traiter ces sujets selon un angle large, notamment pour tout ce qui concerne les déroulements et les perspectives de carrière d'une part, les modalités de gestion administrative des agents, d'autre part. Les observations apportées "du terrain" par les membres du groupe de travail ou par les personnalités auditionnées, en permettant de s'approcher des pratiques, sont venues conforter et enrichir ces sources sur les thèmes centraux de ce rapport.

Pratiquement unanimes, tous ces observateurs ont identifié les difficultés susceptibles de provoquer du découragement chez les agents en deuxième moitié de carrière et de les inciter à quitter rapidement la fonction publique. Six points particuliers, ont été distingués. L'analyse de ces difficultés et surtout les propositions pour y remédier ne font pas aussi aisément l'unanimité que le constat : elles reflètent les points de vue, parfois divergents, entre les employeurs et les salariés et contraignent souvent à évoquer les principes qui fondent l'organisation de la fonction publique française et à s'interroger sur leur pertinence dans le contexte d'un allongement de la durée de carrière.

Ces difficultés sont en général pluridimensionnelles et s'articulent entre elles. On ne peut sans artifice distinguer celles qui relèveraient d'un seul mode d'intervention particulier (carrières statutaires, surveillance de la santé au travail...). Le tableau général que dessine l'ensemble de ces points reliés entre eux, constitue, indépendamment des perspectives d'allongement de la vie active, un motif de

préoccupation en soi. La Fonction publique, au demeurant, s'est directement attaquée à ces difficultés dans les dernières années : plusieurs des paragraphes qui suivent signalent de nombreuses mesures, prises dans ce sens, pour certaines, dans les tous derniers mois. Les perspectives de carrières plus longues sont un motif supplémentaire d'intervention plutôt qu'elles ne commandent un traitement spécifique.

### *2.2.1 Des carrières bloquées en fin de parcours.*

Les statuts de la grande majorité des corps prévoient en moyenne 26-27 ans entre l'entrée au premier échelon du premier grade et l'arrivée à l'échelon terminal. La durée du parcours peut être accélérée (avancement au choix) pour certains agents. Le nombre d'agents promus est traditionnellement encadré par des règles traduisant la structure par grade souhaitée pour le corps (reprise dans les tableaux annexés aux lois de finances), mais font ainsi dépendre les possibilités de promotion de l'histoire et de la structure démographique de ce dernier. Les agents promus bénéficient soit d'une (courte) réduction de la durée nécessaire pour passer à l'échelon supérieur, soit d'un changement de grade plus ou moins rapide.

Des mesures récentes ont été prises pour modifier le système. Ces règles seront remplacées à partir de 2006 par des règles plus simples, qui donneront à chaque membre d'un même corps des chances de promotion indépendantes de la structure et de la démographie du corps<sup>35</sup>. Les "blocages de carrière" à l'échelon terminal du grade ou du corps sont cependant une réalité encore bien identifiable, sur laquelle les investigations récentes de la Fonction publique ont permis de faire un peu de lumière.

Des portes de sortie au choix vers un autre corps sont prévues pour une part limitée des agents (propre à chaque corps) ; d'autres peuvent passer des concours internes. Les agents ainsi promus arrivent alors dans le nouveau corps à un indice égal ou immédiatement supérieur à celui qu'ils viennent de quitter, mais ont dès lors la perspective de progresser à un niveau plus élevé de l'échelle indiciaire. Toutefois, une partie des agents n'accèdent qu'à un seul corps au cours de leur vie professionnelle et lorsqu'ils ont atteint l'échelon maximal de leur corps (ou de leur grade), ils n'ont plus de perspective d'avancement.

---

<sup>35</sup> Décret du 1<sup>er</sup> septembre 2005 relatif à l'avancement de grade. On notera que le rajeunissement général de la population des fonctionnaires aura pour conséquence la généralisation de GVT négatifs, qui pourrait ouvrir des marges de manœuvre intéressantes pour engager une politique favorable à l'allongement des carrières suivant les recommandations de ce rapport.

On ne dispose pas de données globales complètes sur les changements de grades et de corps dans la fonction publique. Ces données seraient nécessaires pour mieux identifier quelle part des fonctionnaires arrive en fin de carrière après des changements qui leur laissent, jusqu'au bout ou presque, des perspectives d'avancement indiciaire.

On sait par exemple que dans la fonction publique d'Etat, 59% des départs concernent des fonctionnaires en âge de partir à la retraite dans l'année et ayant atteint le dernier échelon de leur grade. Les autres fonctions publiques sont moins atteintes par ce phénomène de "blocage". L'indemnité exceptionnelle de sommet de grade attribuée aux fonctionnaires des trois fonctions publiques au 1<sup>er</sup> juillet 2005 a ainsi concerné 7% des fonctionnaires<sup>36</sup>. Compte tenu de la démographie de beaucoup de corps, pour les agents aujourd'hui en fin de carrière (recrutés dans une période d'arrivée massive) et pour la génération immédiatement suivante (dont l'horizon a ainsi été "bouché"), l'arrivée à l'échelon terminal d'un grade est trop fréquemment suivie d'une longue période de stagnation et laisse un espoir de promotion tout à fait incertain.

En sens inverse, la montée du phénomène des polypensionnés, constatable au moment de la liquidation des droits, laisse penser qu'un nombre croissant d'agents a suivi un parcours varié dans plusieurs corps ou chez plusieurs employeurs publics, ce qui relativiserait l'ampleur de ce plafonnement en fin de carrière.

La notion même d'avancement au choix lié à la "manière de servir" perd son sens s'il y a trop de promouvables de qualité pour trop peu de promus. Or ces situations sont particulièrement nombreuses depuis quelques années : ainsi, dans l'enseignement, 14% des professeurs certifiés, 16% des professeurs de lycée d'enseignement professionnel et 23 % des agrégés ont aujourd'hui plus de 26,5 ans de carrière et ont donc atteint le dernier échelon de leur grade, sans pouvoir plus progresser.

Le nombreux départs en retraite prochains vont sans doute "débloquer" en grande partie les carrières des plus jeunes, en même temps que se met en place le nouveau

---

<sup>36</sup> Source : Direction générale l'administration et de la fonction publique. Les conditions pour recevoir cette prime étaient :

- d'être classé au dernier échelon d'un grade ou d'un emploi depuis au moins trois ans (sauf pour les corps ayant bénéficié de revalorisations indiciaires entre 2001 et 2004)
- d'avoir perçu, pendant la période du 31 décembre 2001 au 31 décembre 2004, un traitement correspondant à un même indice (ou chevron).

Rapporter le nombre de bénéficiaires de cette prime au nombre total de fonctionnaires n'est sans doute pas un excellent indicateur pour apprécier l'effet de "blocage de carrière". A un moment donné, en effet, beaucoup d'agents sont "en cours de carrière" à un échelon intermédiaire du parcours "normal" (d'une durée d'à peu près 25 ans en moyenne). Le suivi de ces effets de blocages mériterait la recherche d'un meilleur indicateur.

dispositif de régulation des promotions. Mais, la promotion restant l'outil de reconnaissance privilégié dans la fonction publique, la situation actuelle pourrait laisser des traces importantes sur la confiance dans la capacité de l'institution à reconnaître et encourager les agents investis dans leur travail. L'allongement des durées de carrière, dans ce contexte, peut difficilement être accueilli avec faveur par les intéressés.

La confiance dans l'institution à promouvoir les siens et le maintien d'un espoir de promotion pour chaque agent nécessitent aussi qu'une proportion raisonnable des effectifs puisse passer dans la catégorie supérieure (corps ou cadre d'emploi). Les potentialités de promotion dans cette catégorie dépendent de l'évolution de la structure hiérarchique pyramidale de la fonction publique et des modalités de passage d'une catégorie dans la catégorie supérieure. A démographie donnée, deux variables peuvent jouer :

- la structure des emplois d'un côté. L'évolution vers une qualification croissante des administrations, de ce point de vue, devrait globalement jouer un rôle positif ;
- et les modalités de recrutement (par promotion, par concours interne ou externe) de l'autre, évoquées ci-après.

*Au total, les phénomènes de blocage en fin de carrière ont sans doute constitué une réelle difficulté dans les dernières années. L'ampleur du phénomène est restée difficile à apprécier, car les données disponibles laissent subsister une certaine confusion, faute notamment de décrire les carrières de façon complète. Cependant, les mesures prises très récemment, les évolutions démographiques prévues pour les prochaines années, l'extension de la proportion d'agents dont les carrières sont partagées entre fonction publique et autres secteurs permettent de penser que, même s'il en reste des traces dans les esprits, la contrainte va se desserrer et les difficultés rencontrées vont se réduire dans ce domaine.*

### **2.2.2 Les "dernières années de carrière" : une spécificité mal prise en compte.**

Pour le gestionnaire de personnel, l'agent âgé est bien souvent embarrassant sinon encombrant. Il ne s'agit pas d'un jugement moral, mais bien de la traduction de trois types de difficultés.

- A tous les niveaux, mais sans doute plus particulièrement pour les corps qui donnent accès à des postes de responsabilité, les propositions de postes "de fins de carrière" sont en nombre limité. Des agents qui n'ont pas démérité, mais auxquels on n'a rien à proposer à leur niveau, peuvent devenir le cauchemar des gestionnaires des ressources humaines.

Certaines administrations, comme les Impôts ou le Trésor, disposent d'emplois de débouchés, à la fois confortablement rémunérés, réellement utiles et suffisamment prestigieux. Mais pas toutes, et pas en nombre suffisant dans la présente période où les pyramides des âges sont déformées vers le haut. En outre, les modifications du périmètre des fonctions publiques dans certains secteurs (décentralisation) d'une part, le repli "défensif" sur elles-mêmes de beaucoup d'administrations de l'Etat pour préserver leurs moyens d'autre part, ont privé certains corps de leurs débouchés traditionnels. Très peu d'employeurs publics ont développé un accompagnement des agents dans la recherche de postes de fin de carrière dans le secteur privé ou semi-public.

Au total, pour ces motifs, un nombre difficile à évaluer d'agents demeure sous-employés faute de solutions adaptées, en attendant un poste pertinent ou la retraite pendant une durée parfois longue. Leur fréquente morosité, compréhensible, peut être contagieuse, mais aussi menaçante pour leur propre employabilité, à terme relativement bref.

La réorganisation complète des corps et des systèmes de promotion de la police, qui a débouché sur la signature d'un protocole avec les organisations syndicales en juin 2004 tient bien compte de la nécessité de maintenir des perspectives de promotion dans des emplois attrayants. Sans doute cette réorganisation aurait-elle été difficile sans une programmation en croissance des moyens<sup>37</sup>, garantie par la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure adoptée deux ans plus tôt<sup>38</sup>. L'effet de l'ouverture de nouvelles perspectives pour les agents est attesté : alors qu'on constatait beaucoup de départs anticipés<sup>39</sup>, ce rythme se tasse. Les agents des catégories B et C en particulier, attendent le bénéfice de carrières revalorisées dans le cadre de la réforme.

---

<sup>37</sup> Le coût global de la réforme des corps et carrières est évalué à 230 M€.

<sup>38</sup> Les objectifs énoncés par ce protocole ne sont pas anodins au regard des réflexions du groupe de travail du COR. On ne peut citer ici que les principaux d'entre eux, déclinés de façon très concrète et pragmatique dans le protocole : rendre plus efficace l'organisation hiérarchique en redéfinissant et en redistribuant les fonctionnalités ; renforcer les compétences et l'encadrement au quotidien ; mieux motiver en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière ; récupérer du potentiel par une gestion plus rigoureuse ; moderniser la gestion des ressources humaines dans l'intérêt du service public et des personnels. La Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 a prévu sur les années 2003-2007 une augmentation de 6 500 emplois dans la police nationale et de 7 000 dans la gendarmerie.

<sup>39</sup> Rappelons que la police compte beaucoup de corps "actifs" où le départ à taux plein est possible non seulement à 55 ans mais souvent plus tôt en utilisant des systèmes de bonifications assez généreux qui peuvent permettre de partir plusieurs années plus tôt.

- Les agents qui, en partie avancée de leur carrière, demeurent en réelle activité mais souhaiteraient un changement pour prendre du champ, diversifier leurs expériences, souffler un peu, ne trouvent pas non plus beaucoup de solutions. Pour ces agents, le congé de fin d'activité (CFA) et la cessation progressive d'activité (CPA) offraient des solutions très appréciées, qui ont disparu pour l'une et sont devenues moins attractives, pour l'autre. La modification de ces dispositifs a été présentée comme l'ouverture d'un éventail d'options et une réduction des rigidités et des automatismes pouvant inciter à un maintien en activité après 60 ans. Une réflexion complémentaire pourrait être consacrée aux moyens de remplir les fonctions positives que ces dispositifs assuraient, notamment face à des situations d'usure physique ou morale, ou pour assurer une progressivité du passage à "l'inactivité" ou à "d'autres formes d'activité".

- Enfin, il faut souligner le rôle que joue, dans la réussite d'une fin de carrière, la possibilité de *transmettre* les savoir-faire et de passer dans de bonnes conditions le *relais*. Or, dans la fonction publique, les conditions d'une bonne transmission ne sont pas organisées et leurs modalités ne font pas l'objet d'une attention particulière. Il est assez fréquent que, sur un même poste, un délai important sépare le départ de son titulaire et l'arrivée de son successeur. Au demeurant cette observation est cohérente avec le constat plus général, sur lequel on reviendra plus loin, d'une insuffisante valorisation de *l'expérience* dans le secteur public, alors même que *l'ancienneté* est, quant à elle, reconnue de manière très importante, notamment au plan financier.

Parmi les employeurs, les positions sont variables. Certains considèrent que les transmissions doivent se faire "naturellement" dans un service qui tourne, et qu'il n'y a pas lieu de prévoir des dispositifs spécifiques ou d'organiser cette transmission. D'autres soulignent au contraire la nécessité d'une politique cohérente pour développer cette fonction, qui peut faire appel de façon privilégiée - mais non exclusive - aux agents en deuxième moitié de carrière ; ils soulignent alors la nécessité d'y consacrer des moyens<sup>40</sup>. Si ce deuxième point de vue est retenu, on ne peut que souligner l'urgence des mesures à prendre : la rapidité du choc démographique dans certains secteurs va atteindre la mémoire des institutions ; la mobilisation des anciens doit être prévue avant leur départ en retraite.

*Au total, s'agissant des fins de carrière et de leur spécificité, ces différents exemples permettent de souligner surtout deux points :*

- *D'une part, de grandes disparités opposent les secteurs de la fonction publique, soit dans le prolongement de disparités traditionnelles, soit à la suite de plans sectoriels de revalorisation,*
- *D'autre part, apparaît un déficit de réflexion d'ensemble sur ces moments de la carrière où les besoins des agents et ceux de l'administration sont multiples, voire contradictoires*

---

<sup>40</sup> Voir plus loin l'exemple intéressant de l'organisation d'un "tutorat" pour accompagner les infirmiers qui prennent leurs fonctions dans des services de psychiatrie.

*(maintenir des perspectives attrayantes et de "belles fins de carrière", mais aussi assurer la transmission, aménager des transitions et des portes de sortie précoces pour ceux qui le souhaitent...).*

### **2.2.3 Des fatigues (physiques et mentales) mal prises en compte.**

On a souligné plus haut que la fonction publique avait l'avantage de reconnaître, par un droit au départ précoce, la pénibilité de certaines fonctions – celles que les agents ne peuvent pas remplir jusqu'à un âge avancé sans risque pour leur santé, et parfois, sans risque pour la mise en œuvre du service. Comme dans d'autres secteurs, ce système soulève d'abord la question de la *prévention*.

*Apporter une solution à la question de la pénibilité sous la forme de droits à retraite précoce pour les métiers "pénibles" encourage peu à approfondir la réflexion sur les moyens de prévenir les effets de certaines conditions de travail.*

Des fatigues, une certaine "usure" sont signalées dans la fonction publique de façon ferme mais dispersée, tant par les organisations représentatives des personnels que par les gestionnaires des ressources humaines et les médecins de prévention. Il est difficile aujourd'hui d'en faire une analyse précise. La faiblesse des données disponibles est naturellement liée à l'absence déjà signalée d'études structurées. Elle est aussi liée aux insuffisances des systèmes de prévention dans la fonction publique. Divers travaux et rapports<sup>41</sup> ont déjà souligné que beaucoup d'efforts restent à faire pour l'organisation de la prévention dans la fonction publique. Une politique bien conçue de prévention ne se limite naturellement pas à la prévention médicale. Cependant, la situation singulière de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale dans ce domaine mérite qu'on y consacre une attention particulière.

Si la fonction publique hospitalière est organisée sur un modèle de médecine du travail identique à celui du secteur privé, il n'en est pas de même pour les deux autres fonctions publiques ; la fonction publique d'Etat a mis en place des structures de médecine de prévention bien organisées pour certains ministères (mais pas tous), comme en témoignent les rapports de la Commission centrale hygiène et sécurité du Conseil supérieur de la FPE. Les médecins de prévention, en principe des contractuels<sup>42</sup> ayant acquis une spécialisation en médecine du travail, sont en nombre

---

<sup>41</sup> Voir notamment le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales : *Situation des médecins de prévention dans la fonction publique de l'Etat*, septembre 2000

<sup>42</sup> Il n'y a pas de corps spécialisé d'accueil pour ces médecins. Par ailleurs, il faut mentionner une double difficulté de recrutement de médecins spécialisés en médecine du travail : d'une part, il y a une forte pénurie en médecins ayant acquis cette spécialité ; d'autre part, l'attractivité du secteur public est très réduite compte tenu des conditions financières offertes

insuffisant et sont alors remplacés par des médecins vacataires qui n'ont pas toujours les qualifications requises, particulièrement dans la fonction publique territoriale.

Selon les textes, tous les agents devraient se voir proposer tous les cinq ans (FPE) ou tous les deux ans (FPT) un examen par un médecin de prévention. La règle du "tiers temps" devrait permettre en outre à ces derniers de faire une étude approfondie des postes et des conditions de travail de l'administration ou de l'établissement. Non seulement les examens individuels sont loin d'être réalisés à ce rythme mais, dans la plupart des services, les médecins de prévention n'ont guère la possibilité d'acquérir la connaissance utile du milieu de travail compte tenu du temps de médecin disponible – et de l'absence de médecins effectivement spécialisés<sup>43</sup>.

Par ailleurs, contrairement aux médecins du travail, ils ne disposent pas de capacité d'intervention réellement dissuasive lorsqu'ils constatent des difficultés<sup>44</sup>. Ils sont positionnés dans les organigrammes administratifs de telle sorte qu'il leur est difficile d'intervenir au bon endroit et au bon moment pour alerter utilement sur les risques (aménagement de locaux et mobiliers, horaires ou toute autre situation collective...): rares sont les administrations qui, comme les Finances, ont placé auprès des responsables hiérarchiques, à un niveau efficace, des médecins coordonnateurs nationaux de prévention qui puissent se faire les relais de préoccupations préventives sur les situations collectives.

Dans la fonction publique de l'Etat et les établissements publics rattachés, l'inspection de l'hygiène sécurité, rattachée aux inspections générales des ministères, met en œuvre des contrôles réguliers, dont le champ reste cependant limité à l'application de la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité du travail. Il reste des écarts importants avec les textes applicables au secteur privé, en particulier du fait de l'absence de transposition à ce jour des dispositions des directives européennes en matière de santé au travail, prévoyant l'intervention d'équipes

---

à ces médecins contractuels et surtout vacataires, sans comparaison avec les rémunérations habituelles en médecine du travail.

<sup>43</sup> On sait que la part des médecins de prévention en "seconde moitié de carrière" est élevée, et que leur remplacement sera difficile sur un marché particulièrement restreint...

<sup>44</sup> Certaines prescriptions non respectées des médecins du travail peuvent donner lieu, dans les entreprises, à verbalisation par l'inspection du travail et à mise en cause de l'employeur devant une juridiction pénale. Dans la Fonction publique de l'Etat, les ingénieurs hygiène et sécurité disposent seulement d'un pouvoir de notification des observations (constats). Une procédure de recours direct à l'arbitrage du Ministre est prévue et l'inertie administrative (ou celle du ministre) peut avoir des conséquences devant une juridiction pénale si des agents victimes engagent une action judiciaire ; dans le contexte juridique actuel, la prise en compte de ce risque est le seul moyen de garantir l'application effective de la réglementation hygiène sécurité, l'Etat en tant que personne morale n'étant pas pénalement responsable.

pluridisciplinaires (médecin de prévention, ingénieurs, ergonomes, psychologues). Ces points sont à l'étude sans qu'aucun délai particulier ait été prévu ; et aucune concertation n'a encore été engagée avec les organisations syndicales représentatives sur ces sujets.

En matière de concertation collective, les Comités d'hygiène et de sécurité, instances non paritaires (comprenant plus de représentants du personnel que de l'administration) auxquels assistent les médecins de prévention, sont également appelés à intervenir sur ces mêmes champs limités ; leur domaine de compétence n'a pas été élargi aux conditions de travail, contrairement au secteur privé où c'est le cas depuis 1982<sup>45</sup> et à la fonction publique hospitalière depuis 1985.

Enfin, les Comités techniques paritaires, qui ont en principe un rôle à jouer en matière d'hygiène et sécurité, parmi beaucoup d'autres domaines d'intérêt, y prêtent une attention limitée.

L'élargissement aux conditions de travail du champ de compétence des différents intervenants au sein de la Fonction publique de l'Etat (médecin, IHS, CHS) représenterait un élément déterminant pour l'appréhension et la gestion des risques liés à la « seconde carrière » et faciliterait grandement la transposition à la Fonction Publique de l'Etat du Plan santé au travail, applicable actuellement au seul secteur privé. L'évaluation des risques professionnels par l'intermédiaire du "Document Unique", selon la réglementation européenne, devrait permettre l'élaboration de plans de prévention.

S'agissant de la question de la définition de risques justifiant d'abord une attention préventive particulière, puis parfois ultérieurement des départs précoces, on signalera également une situation paradoxale. Dans la fonction publique, les décisions concernant l'attribution du bénéfice du régime d'invalidité à un agent sont prises par des commissions de réforme, qui interviennent au niveau départemental pour l'ensemble des fonctions publiques. Des médecins statutaires, distincts des médecins de prévention (qui peuvent être sollicités pour avis dans ces commissions mais ne le sont pas toujours), siègent dans ces commissions qui travaillent sur dossier. Les commissions sont confrontées à des dilemmes : ou bien elles confirment l'impossibilité pour le demandeur de reprendre le travail, ce qui lui donne accès à une pension d'invalidité, ou bien elles jugent que ce dernier pourrait continuer à travailler moyennant un reclassement – ce qui l'exclut du bénéfice de cette pension. Mais elles n'ont que peu de prise et souvent pas de connaissance réelle sur les possibilités de reclassement. Elles peuvent donc être conduites à confirmer une impossibilité de travailler, l'alternative étant le plus souvent de plus mauvaise qualité (poursuite de la détérioration de la santé dans le même poste de travail, arrêts

---

<sup>45</sup> Loi du 27 décembre 1982, les CHS devenant désormais « CHS-CT »

maladie successifs ...). Le manque de contacts avec les médecins de prévention, malgré la réglementation qui les prévoit, leurs compétences spécialisées inégales et leur faible accès à la sphère de la décision peuvent contribuer à cette solution de "facilité".

*Si les données actuelles<sup>46</sup> ne permettent aucunement d'affirmer l'existence d'une "dérive", la perspective d'un allongement des carrières entraînant naturellement la présence plus nombreuse de personnes de plus de 60 ans et un nombre plus élevé de situations "limite" de ce type, la question du reclassement devrait être posée simultanément à celle de la prévention, la porte de sortie par l'invalidité n'étant souvent pas la plus appropriée.*

Plus globalement, le développement encore insuffisant des services et politiques de prévention limite à la fois les capacités de diagnostic et les possibilités d'action efficace. L'administration a du mal à porter un jugement sur les plaintes (lassitude, usure, fatigue...) exprimées individuellement ou collectivement et probablement parfois, à concevoir des réponses cohérentes et suivies à l'égard de ces plaintes. Cela ne l'a pas empêchée de mettre en place récemment dans ce sens un dispositif sectoriel particulier pour permettre aux membres de certains corps enseignants de "changer de métier" en cours de carrière, comme le font, depuis de nombreuses années, les militaires. De la pratique, on peut également retenir plusieurs expériences utiles à la réflexion.

Certaines administrations – *la Défense* depuis de nombreuses années avec les dispositions traditionnellement dites "70-2"<sup>47</sup>, *l'Education nationale* depuis "l'article 77" de la loi sur les retraites d'août 2003<sup>48</sup> -, ont créé des dispositifs d'exception pour faciliter le transfert sur d'autres emplois des militaires ou des enseignants qui le souhaitent et (après 15 ans minimum de service) leur permettre d'entreprendre une "deuxième carrière" franchement différente de la première. Les jugements recueillis par le groupe de travail sur ces dispositifs sont particulièrement contrastés : certains interlocuteurs n'hésitent pas à parler "d'immense gâchis" à propos de l'expérience déjà ancienne concernant les militaires, d'autres estiment au contraire qu'il s'agit d'une grande réussite, liée à la similitude de l'expérience professionnelle réelle de l'armée en temps de paix avec la vie administrative ; mais, prédisent ces derniers, contrairement aux attentes et sans des moyens d'accompagnement des intéressés (qui sont loin d'être mis en place aujourd'hui), l'expérience ne pourra pas avec le même bonheur être transférée au cas des enseignants, qui ignorent tout, en pratique, de ces réalités administratives. Une évaluation comparée de ces expériences au regard de

---

<sup>46</sup> On rappelle qu'un peu plus de 7% des pensions liquidées chaque année le sont au titre de l'invalidité.

<sup>47</sup> Dispositions reprises par la loi du 25 mars 2005 (article 62)

<sup>48</sup> Les dispositions réglementaires d'application n'ont été prises qu'en août 2005 ; le recul est aujourd'hui insuffisant pour porter un jugement sur l'impact de ces mesures.

leurs objectifs (eux-mêmes à clarifier) devrait être réalisée dès la mise en place du système nouveau pour l'Education nationale.

Un accompagnement substantiel d'agents appelés à changer de métier ou d'environnement a pu être mis en place *dans le cas particulier d'opérations de reconversion* bien financées, comme celles des fonctionnaires de *France Telecom*: ces expériences peuvent également être mises à profit pour alimenter la réflexion sur les conditions d'un "changement d'orientation en cours de carrières" dans la fonction publique. *Elles tendraient notamment à confirmer l'importance de "l'accompagnement" dans le nouvel univers d'accueil.*

*Au total, l'administration n'apparaît pas totalement dépourvue de moyens et d'expérience pour faire face aux doléances des corps de fonctionnaires qui souhaiteraient une attention accrue aux "usures et fatigues" des agents publics en fin de carrière. La réponse traditionnelle à la pénibilité par le droit de certains corps à un départ précoce ne fournit pas une réponse satisfaisante. Mais la fonction publique manque d'outils de diagnostic et d'analyse complets et cohérents sur ce thème, et de moyens de prévention et de suivi suffisants. Les expériences les plus récentes, tournées vers des changements d'orientation professionnelle volontaires (enseignants) mériteraient une évaluation et une réflexion comparative d'ensemble, qui pourraient être utiles à un ensemble d'autres professions.*

#### **2.2.4 Des investissements personnels peu reconnus**

Le caractère administratif et largement automatique des déroulements de carrière, s'il a pour fondement un souci légitime de préserver l'égalité des agents, a pour inconvénient majeur de laisser des marges très faibles d'appréciation pour reconnaître à leur juste valeur la compétence, la qualité du travail et l'investissement personnel.

Les procédures de gestion des ressources humaines dans la fonction publique ont été analysées récemment à plusieurs reprises dans une perspective de modernisation et d'amélioration de la performance<sup>49</sup>. Ces travaux ont notamment débouché sur une critique largement partagée des fonctionnements bureaucratiques de ce mode de gestion. Son coût, bien qu'assez élevé (le ratio global gérants/gérés serait, de façon tout à fait explicable par les procédures particulières au secteur public, un peu supérieur à celui du secteur privé selon le rapport remis au Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics), laisse cependant peu de moyens pour

---

<sup>49</sup> Voir notamment CONSEIL D'ETAT, 2004 – *Perspectives pour la fonction publique* in Rapport public 2003. La documentation française, 2004 : 277-427, rapports de la Cour des comptes (rapports particuliers de 2001), et rapport réalisé à la demande du Parlement par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : *Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration*, juillet 2005.

promouvoir une gestion plus personnalisée et plus proche des agents. C'est le point sur lequel il convient d'insister ici.

S'agissant de *personnalisation*, on notera qu'officiellement, en relation avec les réformes de l'administration et la modernisation des services, des efforts sont en cours pour introduire des pratiques d'évaluation individuelle régulière par un dialogue cadré entre les agents et leur hiérarchie directe. Les textes réglementaires, qui modifient les systèmes de notation, font une place à l'évaluation et lient plus étroitement notation et avancement, ont été publiés il y a maintenant trois ans<sup>50</sup>. Mais on n'est, à ce jour, pas encore parvenu à une mise en pratique réelle et générale de ces principes. Ces textes, en outre, ne s'attachent qu'à la relation hiérarchique directe et ne cherchent pas encore à faire progresser une relation tierce de conseil sur les projets professionnels, par exemple.

S'agissant de *déconcentration*, des progrès importants ont été faits dans certaines administrations pour la gestion au niveau local des procédures (CAP, nominations). Mais d'une part cet effort présente des disparités, et d'autre part il concerne encore plutôt les procédures qu'une gestion personnalisée. Dans les administrations de l'Etat, une gestion des personnels déconcentrée et personnalisée n'est mise en place que de façon très embryonnaire, par exemple avec quelques cellules spécialisées à un niveau interdépartemental (Impôts) ou dans les rectorats (Education); mais ces dernières sont trop occupées par les difficultés signalées par les services pour être également mobilisables à l'échelle nécessaire par les enseignants qui souhaitent à titre personnel une aide ou un conseil.

*Par ailleurs, la fonction publique, qui recrute et promeut ses agents également sur la base de concours, reconnaît très mal les formations complémentaires reçues par ses agents en cours d'emploi, ainsi que l'acquisition de compétences par la pratique.* Dans une période où, après la loi de 2002 introduisant une validation des acquis de l'expérience, après la validation par la loi (7 mai 2004) de l'accord interprofessionnel sur "la formation tout au long de la vie" de 2003, ces notions entrent progressivement en pratique dans le secteur privé, le secteur public paraît marquer un retard. Considérant les "deuxièmes moitiés de carrière", ces dispositifs pourraient pourtant jouer un rôle très valorisant en s'appuyant sur deux atouts que la fonction publique est particulièrement apte à gérer : la formation et l'expérience.

#### *La formation.*

L'administration de la fonction publique a déjà sérieusement avancé la réflexion pour transposer l'accord interprofessionnel de 2003 et la loi du 7 mai 2004 avec des conditions de formation équivalentes à celles du secteur privé. Mais les projets ne sont pas encore validés. Seraient ainsi distingués cinq dispositifs qui constituent son

---

<sup>50</sup> Décret du 29 avril 2002 qui remplace les dispositions antérieures datant de 1959.

armature essentielle. Dans l'optique de ce rapport, ils peuvent surtout apparaître comme des instruments utiles pour faciliter les adaptations et reconversions en cours de carrière, indispensables à des parcours longs réussis :

- droit individuel à la formation ;
- allocation de formation permettant de se former hors du temps de travail ;
- nouvelle typologie des actions de formation avec des régimes distincts pour une adaptation au poste de travail, une adaptation à l'évolution prévisible des métiers, un changement de métier ou l'acquisition de compétences nouvelles ;
- des périodes de professionnalisation ou de requalification en cours de carrière qui pourraient constituer un outil important pour favoriser les "deuxièmes carrières" accompagnant ou non des dispositifs de restructuration au sein du secteur public ;
- enfin, un contrat de professionnalisation avec formation en alternance et entrée directe (sans concours) dans la fonction publique de personnes au chômage et sans qualification. Si la version "junior" de ce dernier dispositif a été adoptée, sa version "senior" achoppe, comme souvent, sur les difficultés à faire entrer de nouveaux recrutés à un niveau supérieur au "pied de corps" (premier échelon du premier grade). Il s'agit là typiquement d'un obstacle lié au problème de la reconnaissance de l'expérience dans la fonction publique, traité plus loin. Le sujet est à reprendre.

Si ces projets sont de nature à améliorer les modalités de formation dans les fonctions publiques, ils n'épuisent pas le sujet : instruments à coup sûr pertinents, suffiront-ils à redonner le dynamisme à des fonctionnaires qui, dans l'ensemble, montrent peu de goût pour une formation qui ne leur "rapporte" rien en termes de carrière ? Prendront-ils un sens s'ils ne sont pas conçus comme l'accompagnement d'une politique qui ouvre aux agents publics des trajectoires différentes et variées et soutient leurs efforts pour se former en conséquence ? Seront-ils, surtout, utilisés par les agents en deuxième moitié de carrière, qui ne consomment actuellement qu'une très petite partie de l'effort de formation ? Que les fonctionnaires soient en proportion élevée "surdiplômés" ne favorise probablement pas leur appétence pour des formations complémentaires. Les plus jeunes, notamment, expriment souvent qu'ils "en ont assez de se former" et qu'ils veulent passer "aux choses sérieuses". Mais on constate aussi, dans le secteur public, une baisse de l'accès à la formation après 45 ans à peu près équivalente à celle du privé. Cela laisse supposer une composante culturelle forte dont les politiques de formation, si elles se mettent en place dans ce nouveau cadre, devront naturellement tenir le plus grand compte. En particulier, les modalités de la formation offerte doivent être adaptées aux formes les plus efficaces de l'apprentissage aux âges élevés (appel à l'expérience plutôt qu'aux capacités de mémorisation immédiate, interaction, répartition dans le temps des périodes de

stage<sup>51</sup>...). En la matière, les actes sont plus forts que les paroles : il reviendra aux gestionnaires des ressources humaines de montrer réellement à la fois ce que peut "rapporter" (en considération, en rémunération, en accès à certains postes, en diversification de trajectoires...) et ce que peut "faciliter" un effort de formation qui suscite aujourd'hui un intérêt limité des hiérarchies opérationnelles<sup>52</sup>.

### *L'expérience.*

Le fonctionnaire démontrant toute sa valeur par sa réussite au concours... l'expérience est largement ignorée dans la fonction publique, tant au moment du recrutement qu'en cours de carrière. Dommage pour les personnels en "deuxième moitié de carrière" : c'est justement ce qui leur donne un avantage par rapport à leurs jeunes collègues dont les diplômes sont souvent plus élevés... L'expérience acquise au long cours auprès d'un même employeur est aussi ce qui pourrait donner à la fonction publique un avantage important. L'intérêt pour l'expérience de ses agents pourrait être marqué dans la fonction publique lors du recrutement comme en cours ou en fin de carrière. Mais dans ce domaine, des progrès notables devraient être réalisés.

Le recrutement de personnes expérimentées en milieu de parcours professionnel (par concours externe classique ou "troisième voie", ou encore le recrutement, par concours interne, de contractuels déjà en exercice) est en effet aujourd'hui très difficile en pratique, car la situation proposée aux intéressés n'est pas attrayante. Or l'apport de ce type de personnel présenterait de nombreux avantages :

- c'est un moyen d'ouverture utile sur l'extérieur ;
- c'est un "plus" immédiat en termes de compétences disponibles alors que, pour des raisons démographiques, ces compétences risquent de venir à manquer ;
- de tels recrutements permettraient de lisser les effets du choc démographique. Il est préférable de remplacer les vagues nombreuses de "partants" par des arrivants d'âges divers pour éviter de re-créeer des problèmes, symétriques d'abord, identiques ensuite à ceux que l'on connaît aujourd'hui avec l'alternance de bosses et de creux dans la démographie de la fonction publique ;

---

<sup>51</sup> Les modalités propres à un apprentissage "efficace" avec l'avancée en âge ont maintenant été largement étudiées, de façon opérationnelle (voir par exemple les travaux du Laboratoire d'ergonomie informatique, Université Paris V). En se référant aux données existantes, l'administration pourrait sans difficulté exercer une vigilance plus grande en ce qui concerne la qualité des formations qu'elle propose à des agents "de tous âges".

<sup>52</sup> Exemple : les représentants syndicaux des enseignants, par ailleurs en attente des textes d'application du dispositif de "deuxième carrière" dont ils espèrent beaucoup, ont regretté d'apprendre qu'il ne leur était rien proposé comme formation pour faciliter les reconversions que la loi leur avait ouvertes alors que, simultanément, des formations pourraient leur être offertes pour se perfectionner dans leurs connaissances disciplinaires afin améliorer leur pratique d'enseignants.

- enfin, ouvrir des possibilités de secondes carrières "courtes" à des bonnes volontés venues d'ailleurs limiterait les risques de lassitude liés en grande partie à la longueur (plus grande encore à l'avenir) des carrières.

La levée des conditions traditionnelles en termes de limites d'âge aux concours (externe, cette fois) qui vient d'intervenir est supposée permettre un tel recrutement. L'impact de cette mesure risque cependant de demeurer limité si on en reste là. En effet, deux obstacles demeurent :

. les règles concernant la "reprise d'ancienneté" condamnent les lauréats de concours à "recommencer" des carrières de débutants, en les plaçant soit "en pied de corps", soit à un niveau intermédiaire sans égards suffisants pour l'expérience qu'ils ont pu acquérir dans une vie professionnelle antérieure ;

. la sélection aux concours est faite principalement sur épreuves académiques, le plus souvent inadaptées à des personnes en milieu ou fin de carrière qui n'ont ni le temps ni le goût de faire du "bachotage", alors qu'elles estiment avoir démontré dans la pratique les qualités requises pour exercer les fonctions espérées.

La réflexion sur des concours moins "académiques" s'est enrichie dans ce domaine depuis de nombreuses années : des épreuves sur titres, des échanges avec un jury sur la carrière passée, des entretiens sur des cas concrets où le candidat peut faire montre de son savoir-faire, des exercices pratiques... : les possibilités ne manquent pas. La fonction publique territoriale est probablement celle qui a fait dans ce domaine le plus d'avancées. Mais globalement, ces possibilités sont aujourd'hui mal utilisées. Revoir les critères et les modalités de recrutement qui entrent pour une bonne part dans l'identité d'une fonction publique de "forts en thème" implique aussi une sorte de retournement culturel.

Comme les recrutements en milieu de carrière, la pratique des détachements dans une autre administration ou établissement public et la pratique des disponibilités, pour exercer des fonctions dans une association, une mutuelle ou une entreprise, posent la question de la reconnaissance de l'expérience : les compétences acquises au cours d'une "tranche de vie" professionnelle qui peut enrichir le service et le corps auxquels appartiennent ces agents, n'est actuellement guère valorisée, ni en termes de "rebondissements de trajectoires", ni en termes de rémunération. Il n'est pas rare que ceux qui ont fait l'effort d'un tel détour se voient, au retour, pénalisés par rapport à leurs collègues, priés de reprendre leur carrière là où ils l'avaient laissée en partant. Du point de vue qui nous occupe, ce qui fait problème c'est l'incitation au repli sur une carrière linéaire et classique, si possible dans une même institution, peu favorable à la diversification du travail nécessaire sur de longs trajets professionnels. La situation actuelle permet le développement d'effets de lassitude, et rigidifie les attitudes conduisant, avec l'âge, à une résistance plus forte au changement.

Enfin l'expérience des plus anciens, en fin de carrière, n'est guère mise à profit pour enrichir et soutenir l'acquisition de savoir-faire par les plus jeunes ou les moins expérimentés. On y reviendra plus longuement aux chapitres suivants car l'allongement des carrières offre une opportunité de mieux valoriser et exploiter ce potentiel.

*Au total, les pratiques de la fonction publique sont certainement aujourd'hui plus favorables à l'effort de formation avant l'entrée dans la carrière qu'à l'acquisition de connaissances nouvelles au cours de la vie professionnelle. Ce trait culturel, très développé en France, est particulièrement accentué dans la fonction publique. Mais des règles et des pratiques le confortent, comme par exemple celles qui concernent les modalités de positionnement, dans les grilles de traitement, des recrutés expérimentés ou des agents en retour de mobilité : une concurrence moins rude pour des places de promotion moins rares visant à "débloquer" les carrières pourrait également faciliter un meilleur accueil fait aux agents dans de telles situations.*

Les projets en cours de préparation à la DGAFP sur le sujet de la valorisation de l'expérience s'intègrent au projet de formation tout au long de la vie, destiné à transposer à la fonction publique la loi du 7 mai 2004 (évoqué ci-dessus). Plusieurs pistes sont ouvertes qui comprennent notamment :

- une nouvelle modalité d'organisation des concours et examens mais aussi de sélection des agents pour l'établissement des listes d'aptitude de la promotion interne (le terme de *Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)* qui désigne cette modalité montre qu'il s'agit de donner toute leur place aux critères de l'expérience professionnelle et de valeur des agents) ;
- un *bilan de carrière*, ouvert après quinze années de service ; ce bilan serait réalisé par des conseillers de carrière au sein des DRH des ministères qui pourraient, si nécessaire, recourir au bilan professionnel, dont il faut améliorer l'utilité, et dont une synthèse pourrait être communiquée à l'administration. Un tel bilan incluerait des propositions de formation ou d'évolution professionnelle ;
- la création de *centres de bilans et d'orientation ad hoc*, adossés pour tout au partie aux écoles de service public.

### **2.2.5 Des mobilités fonctionnelles peu soutenues**

La mobilité, dans la fonction publique comme ailleurs, peut être considérée sous plusieurs angles : pour l'employeur, la mobilité des salariés garantit une souplesse d'adaptation de l'organisme, favorise les échanges de culture internes et avec l'extérieur ; pour les agents, la mobilité favorise le maintien d'une capacité

d'apprentissage importante, d'un bon accueil au changement et contribue à éviter la lassitude née de l'habitude. Il n'y a pas de raison à l'inverse de faire de la mobilité une obligation pour tous : appartenir à un service qui évolue très rapidement, exercer des fonctions qui conduisent à faire face à une grande diversité de situations, se spécialiser fortement dans des compétences particulières sans changer d'administration ou d'établissement peut pour certains suffire à soutenir l'intérêt du travail sur de longues années.

Toutefois, l'existence de blocages à la mobilité dans la fonction publique demeure préoccupante. La loi du 13 juillet 1983 portant statut des fonctionnaires (article 14) en fait pourtant l'une des garanties fondamentales de leur carrière. Mais une mobilité bloquée dans la pratique fait obstacle à la fluidité des parcours, d'autant plus nécessaire qu'ils deviennent plus longs, et surtout à la diversification souhaitée par ceux qui veulent échapper au "modèle unique" (avancement dans la même administration et le même corps, éventuellement suivi d'un même parcours dans le corps de niveau immédiatement supérieur).

Saisir sur le plan statistique l'ampleur de la mobilité dans la fonction publique n'est pas aisé : selon les phénomènes que l'on cherche à analyser ou à illustrer, les différentes définitions que l'on peut retenir varient. La mutation (changement de poste sans changement de position statutaire) est sans aucun doute la plus fréquente, mais la plus difficile à saisir statistiquement. Elle s'accompagne parfois d'une mobilité géographique.

- La mobilité géographique dans la fonction publique d'Etat est, quant à elle, importante. Elle peut constituer une condition ou un moteur de la carrière (auquel cas mobilités géographique et structurelle sont étroitement imbriquées), mais ce n'est pas toujours le cas. Certains corps ou cadres d'emploi (grandes administrations de l'Etat en réseau, fonction publique territoriale) gèrent de façon complexe la mobilité géographique de leurs agents en usant d'un ressort puissant : le souhait manifesté par beaucoup de fonctionnaires de rejoindre progressivement leur région d'origine - et de n'en plus bouger - quitte parfois à renoncer à des progressions ou à des mobilités fonctionnelles intéressantes. La carte des origines géographiques des agents n'est pas superposable à celle des besoins et la région parisienne, fortement consommatrice de fonctionnaires qui ne souhaitent pas y rester après y avoir fait leurs premières armes, fait figure de repoussoir - ce qui donne lieu à toutes sortes de stratégies institutionnelles et personnelles<sup>53</sup>. En associant au parcours géographique souhaité des conditions en termes de postes hiérarchiques, fonctionnels ou de formation, les gestionnaires des grands réseaux (Trésor et Comptabilité publique, Impôts, personnels des préfectures... ) parviennent à construire de véritables

---

<sup>53</sup> Voir MASSAL P., 2005 - Mobilité et retour au pays des agents de l'État. *Point Statistique*, 6-2005, 6 p.

trajectoires avec des visions prospectives intéressantes pour les agents. Le mouvement de "retour au pays" intervient pour l'essentiel avant l'âge de 45 ans (avec une nouvelle petite augmentation au moment de la retraite) – et touche plus fortement les catégories B et C que les catégories A.

La question de la mobilité géographique se pose également dans la fonction publique territoriale. Elle y touche beaucoup plus la catégorie A que les catégories B et C. Elle se double – mais pas toujours - d'un changement d'employeur qui complique l'analyse. Ainsi, on a beaucoup dit que les petites communes servaient de "bases d'essai" aux plus grandes vers lesquelles les agents migrent à mesure qu'ils avancent en expérience. Qu'il s'agisse de mobilités géographiques ou structurelles, combinées ou non, il faut en tous cas souligner le fonctionnement, dans cette fonction publique, d'une bourse de l'emploi active, facile d'accès et vivante, qui facilite la rencontre de l'offre et de la demande des nombreux employeurs du secteur. Ces dispositifs pourraient servir de base à des modèles étendus de mobilité entre fonctions publiques, qui faciliteraient sans doute la mobilité structurelle "sur place" des agents de l'Etat ou des établissements hospitaliers. La crainte de devoir quitter une localisation longuement attendue les retient parfois dans le même poste durant de trop nombreuses années, sans beaucoup de perspectives.

- Les mobilités structurelles et fonctionnelles sont plus délicates à définir<sup>54</sup>. Les plus fréquentes, on l'a vu, sont liées à des mutations. Les données les plus fiables concernent les détachements, disponibilités et éventuellement mises à disposition<sup>55</sup>, mais elles sous-estiment naturellement le phénomène de mobilité, puisqu'elles ne prennent pas en compte les changements internes à un organisme ou à une administration (mutation). On retiendra qu'à un moment donné, 2,2% des effectifs de la fonction publique d'Etat se trouvent en détachement, 0,3% en mise à disposition et 1,7% en disponibilité, et que les corps des catégories A sont de loin les plus mobiles, puisqu'ils réunissent 60% des détachés, 68% des mis à disposition et 45% des personnels en disponibilité (sans préjuger des mouvements de mutation, sur lesquels

---

<sup>54</sup> Selon le vocabulaire proposé par l'Observatoire de l'emploi public, mobilité structurelle= changement d'employeur (autre ministère, autre fonction publique, passage au privé), mobilité fonctionnelle= changement d'activité (avec promotion ou non)

L'appréciation des mobilités est en effet très dépendante de l'outil d'identification des changements : un changement de service à service à l'intérieur d'une même administration est-il identifié comme une mobilité ? La taille de la "maille du filet" à retenir est différente selon les questions qui se posent. Les comparaisons public/privé sont doublement dépendantes des définitions (un changement d'établissement dans une même entreprise est-il considéré comme une mobilité ?). On renvoie sur ces sujets aux nombreux travaux réunis par l'Observatoire de l'emploi public dans ses rapports de 2003 et 2004 (et leurs annexes – voir notamment les articles de Aline Pauron, Stéphanie Dupays, Malik Koubi).

<sup>55</sup> Certaines sources ne permettent d'identifier une mobilité que s'il y a changement d'organisme payeur. Auquel cas, les mises à disposition ne sont pas identifiées...

on ne dispose pas de l'information statistique nécessaire). Les catégories les moins qualifiées sont aussi, souvent, celles dont le travail est le moins varié : si les mutations sont réparties selon un mode aussi inégalitaire que les changements de position statutaire, la situation doit être évaluée en termes de risque de lassitude et surtout de perte de capacité d'adaptation au changement pour les agents les moins qualifiés. Plus que les cadres, ils peuvent être mis en difficulté au bout de quelques années.

Notre objet est moins d'affiner le jugement porté sur la mobilité effective (est-elle jugée suffisante ou non ?) que d'identifier les obstacles à des trajectoires "horizontales" diversifiées. Des éléments de réflexion assez complets qui ont porté dans les dernières années sur le sujet, il ressort trois points essentiels.

. *Premièrement*, le statut général de la fonction publique ne fait pas obstacle à ce type de mobilité (au sein d'une fonction publique comme entre les fonctions publiques), mais la pratique est moins positive. Les procédures sont lourdes et le "protectionnisme" des corps joue pleinement, aggravé par le grand morcellement de ces corps ; on y ajoutera, ce n'est pas la moindre des difficultés, la grande disparité des rémunérations (et en particulier des régimes indemnitaires) d'un corps et d'une administration à l'autre.

Les procédures nécessaires pour obtenir un détachement sont en effet longues et lourdes et elles impliquent un avis de la CAP de l'organisme d'accueil<sup>56</sup>. Les fonctionnaires sont rarement au courant des postes auxquels ils pourraient postuler hors leur administration. Ils ne sont pas en mesure de négocier leur changement au coup par coup alors que l'accueil des détachés dans le nouveau corps ou cadre d'emploi sur des échelons de promotion perturbe l'avancement des fonctionnaires du corps, ce qui entraîne les réticences conjointes des partenaires (représentants syndicaux comme administration) en CAP.

. *Deuxièmement*, les "aires naturelles de mobilité" (c'est-à-dire l'ensemble des emplois qui peuvent être occupés par un même fonctionnaire sans avoir recours à ces procédures) sont souvent trop étroites et trop étanches : pour ce qui concerne en particulier la fonction publique d'Etat, parmi les quelque 900 corps, certains n'accueillent qu'un très petit nombre de fonctionnaires, qui n'ont vocation à occuper qu'un ensemble trop réduit d'emplois. Les mobilités entre fonctions publiques, d'autre part, sont très rares ; les échanges avec des organismes para-publics comme la sécurité sociale demandent des trésors d'imagination, de patience et/ou beaucoup d'entregent... Elles n'ont pratiquement jamais lieu de la fonction publique

---

<sup>56</sup> Pour les détachements d'office, cas plutôt rare, les CAP des organismes de départ et d'arrivée doivent se prononcer.

hospitalière ou de la territoriale vers l'Etat. Une solide méfiance réciproque s'ajoute aux difficultés procédurales évoquées plus haut.

. *Troisièmement*, enfin, dans les dernières années, des assouplissements des dispositifs de mobilité ont régulièrement été apportés par voie réglementaire pour répondre au vœu largement partagé de pallier ces dysfonctionnements. Des refontes importantes de la structure de certains corps (police) et des regroupements de corps (intérieur) ont bien été réalisés – mais ils ont bénéficié d'un dégagement de moyens que tous les départements ministériels ne sont pas en mesure d'obtenir. Des réflexions plus globales se poursuivent, notamment dans la perspective, tracée par le rapport 2003 du Conseil d'Etat, d'une réforme des corps qui conduirait à des regroupements par "cadres statutaires" permettant des "aires de mobilité" plus vastes. Ces réformes ne pourront sans doute aboutir qu'une fois résolue, non seulement l'harmonisation de statuts particuliers des corps rassemblés dans un même "cadre statutaire", mais la question des disparités indemnitaires qui pose de lourds problèmes difficilement maîtrisables dans des enveloppes financières stables. Le ministère de la fonction publique est opportunément engagé dans un processus de refondation indemnitaire qui vise notamment à favoriser la levée des obstacles à la mobilité.

En conclusion, faciliter les mobilités sera un facteur positif pour diversifier les parcours et motiver les fonctionnaires au cours de trajectoires plus longues. Aborder le sujet, déjà sur l'agenda, dans la perspective d'un allongement des carrières ne modifie pas profondément les problèmes posés pour parvenir à une solution d'ensemble. Des solutions modestes et expérimentales seront proposées ci-après qui pourraient apporter une certaine souplesse, sans résoudre tous les problèmes.

## 2.2.6 *Un déficit de considération pour le travail des fonctionnaires*

Les entretiens avec les organisations syndicales rejoignent les observations des membres du groupe de travail et les remarques de plusieurs responsables de ressources humaines rencontrés : les fonctionnaires ont l'impression qu'a diminué, au cours des dernières années, la *considération* réservée à leur travail, et à l'investissement personnel qu'il demande<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Dans les recherches récentes concernant le secteur public, mais aussi le privé, l'observation d'un "déficit de reconnaissance" est assez générale. On peut citer plusieurs publications qui en font l'analyse dans plusieurs secteurs : au Ministère des Finances (Voir l'étude déjà citée, commanditée par le secrétariat général du ministère à l'IRES in *Revue de l'IRES* n°48, 2005/2) ; à l'ANPE (MOLINIE A.-F., VOLKOFF S., 1999 - *La santé au travail des agents de l'ANPE. Rapport de fin d'enquête*. CREAPT, 218 p. (diffusion restreinte).) ; dans la Police (LORIOU M., BOUSSARD V., CAROLY S., 2005 - Perception et gestion du stress policier ; « situations difficiles » et prise en charge par l'institution. *Les Cahiers de la sécurité*, 58 : 213-238) ; à La Poste (HANIQUÉ F., 2004 – *Le sens du travail : chronique de la modernisation*

Faute d'enquêtes régulières et de matériel quantitatif portant sur les perceptions qu'ont les agents publics de leur propre situation, on ne dispose pas de références globales sur ce sujet. Il a paru néanmoins nécessaire au groupe de travail de conclure cette présentation des difficultés en mentionnant, en toile de fond, une composante sensible de l'atmosphère générale dans la fonction publique d'Etat où l'on observe de trop nombreux fonctionnaires quelque peu désabusés. Cette attitude peut déboucher sur des formes d'expression diverses : comportements rigides campés sur les exigences "strictement réglementaires", repli sur soi ou sur un domaine étroit..., mais aussi départs "le plus tôt possible", à la première opportunité, quitte à y perdre légèrement sur le plan financier. La diversité de ces formes d'expression, individuelles autant que collectives, n'en facilite pas l'interprétation et l'analyse. Certaines d'entre elles tendraient à première vue à renforcer l'image d'un conservatisme ou d'une résistance forte du fonctionnaire au changement. Il peut s'avérer au contraire, comme le montrent certaines études récentes plus approfondies<sup>58</sup>, qu'une adhésion réelle aux objectifs de réformes en cours conduise les agents à regretter les formes d'implication proposées, insuffisamment adaptées à la réalité de leurs compétences et de leurs métiers. Des sources d'incompréhension de cet ordre sont sans doute aggravées par les formes d'un dialogue social peu déconcentré. Elles peuvent déboucher sur le découragement et l'amertume qu'on observe au niveau local, voire personnel, auprès de certains agents - notamment sous la forme de projets de départ "au plus vite", quand ils en ont l'âge. Ces phénomènes ne s'observent pas exclusivement dans le secteur public, les travaux de recherche le signalent également dans le secteur privé. Mais leurs conséquences, notamment sur les attitudes au regard des projets de départ en retraite, peuvent différer d'un secteur à l'autre. Ce point est encore insuffisamment documenté.

Pouvant transformer les difficultés en causes de départ, ces phénomènes ne devraient pas laisser l'employeur public indifférent. Car si, en matière sociale, il n'est pas rare que le point de vue des salariés diffère de celui de l'employeur, ce dernier ne peut pas totalement faire abstraction du ressenti des premiers lorsqu'il s'agit de toucher aux éléments du contrat social.

Trois principaux types de déceptions et découragements sont exprimés.

---

*au guichet*. Ramonville Saint-Agne, Erès, 300 p.); dans l'Education nationale (BUISSON-FERNET H., 2005 - Des professions et leurs doutes. *Sociétés contemporaines*,) - à l'Inspection du travail (TIANO V., 2003 - Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques. *Travail et Emploi*, 96 : 67-82.).

<sup>58</sup> L'analyse minutieuse et proche du terrain faite par l'IRES éclaire ce point de façon particulièrement remarquable.

- Il est bien sûr d'abord difficile de se sentir bien dans sa peau d'agent public dans une société où la bureaucratie est le premier mal vilipendé, où le fonctionnaire est défini comme consommateur de l'argent du contribuable, où les effets d'annonce positifs sur la réforme de l'Etat se concentrent sur la réussite des réductions des dépenses publiques, et notamment des effectifs. Depuis le milieu des années 1980 les valeurs ont migré du côté de l'esprit d'entreprise, du risque, de la baisse des coûts, et plutôt déserté le camp du service public ou de la dépense publique.

Cette forme de mal-être touche surtout les agents de l'Etat.

-Des services entiers de l'Etat sont passés dans le dernier quart de siècle soit sous la responsabilité des collectivités territoriales (parfois en deux temps successifs, comme au ministère de l'Equipement), soit du côté du privé. Les agents des administrations et services concernés sont atteints par ce que certains responsables des ressources humaines auditionnés ont appelé le "spleen des services en réduction". Ce "spleen" a une composante "psychologique" mais aussi une composante "organisationnelle" : sur le principe et sur le champ de telles opérations, les débats se sont déroulés dans le champ politique. Au cœur des débats, la question de l'organisation concrète du travail et des services a été moins présente que celle du niveau territorial et politique du décideur. Souvent, les incertitudes n'ont pas permis de dresser à tête reposée des plans de partition et de réorganisation tenant compte de la distribution réelle des compétences entre ceux qui partent et ceux qui restent : les administrations concernées et leurs agents ont parfois eu le sentiment que leur sort réel était tenu pour secondaire. Après coup, comme les tâches et les circuits administratifs qui faisaient un tout dans un ministère comme celui de l'Equipement, par exemple, ne se divisaient pas si facilement, il aurait fallu recruter rapidement les personnels compétents indispensables pour faire fonctionner les services restants, mais la vitesse n'a pas été au rendez-vous. Inévitablement, on a alimenté ainsi le sentiment relevé par les enquêtes de "ne pas avoir les moyens de faire un travail de qualité". Le mal-être a pu s'installer dans un halo assez large autour des administrations et des agents directement concernés.

- Autre source de mal-être, la fréquence des prescriptions peu cohérentes voire contradictoires auxquelles les agents publics sont soumis, qui les conduit à perdre le "sens du travail". Réformer, oui... trop souvent, sans continuité, et sans prendre en compte les efforts d'adaptation, parfois tout à fait matériels, demandés aux services, non. Telle pourrait être la synthèse des critiques entendues. Les exemples donnés ont souvent pour source des successions d'initiatives pour changer de politique, avec ou sans alternance.

L'un des exemples cités au cours des auditions concerne les réformes récentes dans l'enseignement : "les enseignants n'avaient pas plus tôt eu le temps d'adapter leurs cours que les méthodes et programmes scolaires et les répartitions d'horaires étaient

à nouveau changées". Les critiques impliquent également souvent les hiérarchies administratives, auxquelles on reproche à mots couverts ou moins couverts, d'entendre peu de chose au management des hommes : "on ne sait pas où on veut nous emmener", "les buts ne sont pas clairs", "on avait mis deux ans à monter ces nouveaux types de plans d'action, et ils ont été supprimés"... telles sont les remarques les plus couramment entendues.

Les études montrent qu'une relation forte entre efficacité et sens du travail peut protéger les plus anciens contre l'usure et la déqualification, ce qui, ici, n'est souvent plus le cas, peut-être tout simplement parce que les agents publics ont, compte tenu de leur choix, des exigences plus fortes en la matière que celles des salariés du privé. La perte de sens peut aussi atteindre les plus qualifiés, aussi vulnérables sur ce terrain que les agents moins élevés dans la hiérarchie.

Les agents de la fonction publique hospitalière peuvent être partiellement protégés de ce risque par la relation directe avec le malade, qui donne aux objectifs finaux de leur travail une grande visibilité – mais aussi une plus forte déception quand on n'a pas les moyens de "bien faire". La proximité des agents de la fonction publique territoriale avec le décideur (l' élu), d'une part, et avec la population concernée (les citoyens /usagers) d'autre part, peut jouer un rôle similaire.

- Enfin, la qualité de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique n'est pas encore à la hauteur des attentes. Dans le mode de gestion administrative, longuement décrit par les rapports auxquels on a renvoyé plus haut, on traite des corps ou des emplois plus que des hommes et des compétences. Le temps des services spécialisés est pour l'essentiel consacré aux dossiers, aux instances de concertation, à l'application des règles d'avancement, à l'organisation des concours, à l'information institutionnelle. Le contact direct avec les agents est confié à la responsabilité de leur hiérarchie directe, qui est d'abord jugée – et le sera demain plus encore - sur les résultats de l'action du service. L'information et le soutien apportés aux agents pour leurs choix de parcours professionnels, l'écoute de leurs projets, la recherche des moyens de résoudre les difficultés qui peuvent survenir notamment en deuxième moitié de carrière, sont le plus souvent remis à la bonne volonté de ces responsables hiérarchiques. Cette relation s'avère insuffisante pour deux raisons : elle n'offre pas la possibilité de parler de soi et de ses projets à quelqu'un d'autre que son chef direct ; et la formation des cadres sur ce terrain est minimale. Quant aux fonctions de gestion des ressources humaines, elles sont le plus souvent exercées par des opérationnels pour qui elles représentent une étape, parmi d'autres, de leur carrière. Ils détiennent rarement une expérience cumulée dans ce secteur et ne reçoivent qu'exceptionnellement et, là aussi, au gré de leur bonne volonté, des formations spécialisées solides.

Les cellules spécialisées qui ont pu être mises en place par certaines administrations sont appréciées. Mais elles se consacrent, de fait, la plupart du temps soit à la gestion des carrières des cadres de rang le plus élevé, soit à des tentatives de sauvetage des cas problématiques avérés, soit à la gestion en urgence d'opérations de reconversion faisant suite à une restructuration. Conséquence pour les agents : ils ne disposent pas, le plus souvent, d'interlocuteur informé et compétent auquel adresser leurs questions. On ne leur demande pas non plus très souvent ce qu'ils souhaitent. Dans les professions très autonomes et peu hiérarchisées comme chez les enseignants, il peut en résulter une véritable solitude, et l'absence de construction progressive de parcours susceptible de prévenir l'apparition de difficultés.

Il est apparu au groupe que la constitution d'une véritable capacité en gestion professionnelle et personnalisée des hommes dans la fonction publique, même et surtout si elle ne doit pas diriger exclusivement son attention sur les seniors, constitue la condition indispensable d'une veille et d'une action tout au long des parcours professionnels.

*Au total, c'est bien la prise en considération du "travail" réel des agents publics, et non seulement de leur "emploi", qu'il convient d'améliorer, à la fois dans la conduite des réformes et des politiques publiques et dans le suivi des carrières personnelles : l'enjeu en est sans doute pertinent pour tous – employeurs et ensemble des agents-, mais du point de vue des fins de carrière, il est décisif : les agents seront motivés pour rester en activité si leur travail a du sens et est apprécié, ils seront tentés de partir s'ils ont le sentiment inverse.*

Si ce paragraphe a concentré l'attention sur les difficultés qui pourraient faire obstacle à un allongement de la durée des parcours professionnels, il ne faut naturellement pas en tirer la conclusion fautive que les seniors du public seraient plus mal traités que ceux du privé. La relative méconnaissance de l'état d'esprit des agents en fin de carrière milite en tout cas fortement pour que les employeurs publics se dotent d'outils (de type baromètre) permettant d'objectiver davantage la situation.

### **2.3 Parcours motivants et fins de parcours démotivées**

L'examen des données précédentes suggère quelques conclusions et ouvre quelques pistes.

- La fonction publique, qui offre un type de trajectoire en accord avec les attentes traditionnelles des fonctionnaires, a longtemps constitué un endroit rêvé pour vieillir au travail. Mais les agents et leurs attentes ont évolué. Avec une démographie changeante, les statuts et des règles de gestion pour l'essentiel invariables suscitent des difficultés qui se concentrent pour une large part en deuxième moitié de carrière. La fonction publique ne respecte plus aussi bien le contrat implicite qu'elle a passé avec ses agents pour maintenir leur employabilité.

- La fonction publique ne peut pas se contenter de laisser partir au plus tôt ses anciens sans s'efforcer de les retenir. Compte tenu des nouvelles règles qui seront applicables aux retraites, le niveau des pensions du secteur public en serait à l'avenir diminué. Certes, c'est un choix individuel que peuvent faire les agents dans le nouveau dispositif. Ce n'est cependant pas le meilleur choix pour la fonction publique, collectivement. Ce serait un mauvais calcul financier : l'Etat, assumant lui-même les pensions des retraités contrairement aux entreprises, ne se défausserait que partiellement du coût de leur prise en charge en troquant pour chaque départ en retraite le coût d'un salaire contre celui d'une pension. D'autre part, le niveau de ses pensions comme la vision du long terme sont des composantes importantes de l'attractivité de la fonction publique. Toutes les fonctions publiques en perdraient une part vis-à-vis des jeunes si leur horizon se ramenait au court terme. Enfin et surtout, la fonction publique aura besoin de ces agents : pour les temps de disette en personnels qualifiés qui se préparent, la logique est de mieux utiliser les deuxièmes moitiés de carrières, dont les potentiels ne sont pas suffisamment reconnus aujourd'hui.

- Dans cette perspective, la fonction publique doit réajuster ses règles et ses pratiques : déjà, on décèle des signes de préférence pour le départ de ceux qui disposent d'un minimum de choix. Demain, les incitations financières croissantes à rester ne seront peut-être pas suffisantes.

Reste à identifier les voies d'un tel réajustement à la lumière de plusieurs sources. En les observant, les difficultés et les blocages dans la fonction publique, qui génèrent fatigue ou démotivation, sont apparus pour ce qu'ils sont : non pas des spécificités liées à l'âge des agents, mais les produits cumulés tout au long des vies professionnelles de règles et de pratiques qui peuvent être améliorées. Si ces difficultés se manifestent sur le tard, elles prennent naissance, la plupart du temps, dans la conception et l'organisation de la trajectoire des agents.

### *2.3.1 Les expériences mettant l'accent sur la construction de parcours motivants*

Diverses études réalisées auprès des agents eux-mêmes donnent une idée intéressante de la vision qu'ils peuvent avoir de leur trajectoire future en milieu ou fin de carrière. De façon convergente, ces études concluent à la nécessité d'orienter une part importante de l'attention bien en amont de la "deuxième moitié de carrière", vers la gestion de parcours diversifiés et enrichis, qui semblent être la meilleure clé d'une fin de carrière que l'on pourrait prolonger avec satisfaction.

On citera en particulier une étude exploratoire de l'ANACT sur "les conditions de réussite d'une deuxième carrière dans la fonction publique, dans la perspective d'un

### **Encadré 3**

#### **"Les conditions de réussite d'une deuxième carrière dans la fonction publique": une étude qualitative de l'ANACT auprès d'un échantillon de fonctionnaires<sup>59</sup>**

##### *Méthode:*

- Cette enquête qualitative exploratoire a été conduite en 2003 à la demande de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique auprès d'une trentaine de fonctionnaires de catégorie A et "B+" de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale au sein de la filière administrative.

##### *Premières indications :*

- parler de "deuxième partie de carrière" ou de "*carrière motivante jusqu'au bout dans un contexte d'allongement de la vie professionnelle*" est acceptable pour les personnes interviewées alors que parler de "deuxième carrière", terme connoté négativement, renvoie à des situations particulières difficiles (métiers usants, filières "bouchées", opérations de reclassement...);
- Le *sens du travail* et *l'intérêt trouvé au travail* sont les facteurs principaux de motivation ; c'est une ressource très importante, sur laquelle il faut s'appuyer pour améliorer les deuxièmes parties de carrière dans la fonction publique.
- Les parcours et les projets des agents sont différenciés. Certains privilégient la diversification des expériences, d'autres l'avancement hiérarchique à visée managériale, d'autres encore la spécialisation avec l'approfondissement d'un domaine.

##### *Quelques points concrets sur lesquels porter l'attention :*

- Les agents, âgés mais aussi plus jeunes, ont du mal à se projeter dans l'avenir, ce qui constitue un obstacle à leur motivation, car ils ne disposent souvent pas d'éléments suffisants pour répondre à la question: "Comment faut-il s'y prendre pour arriver au(x) poste(s) au(x)quel(s) j'aspire ?".
- Les "50 ans et +" ne constituent pas un groupe homogène : ils ont des attentes différenciées vis-à-vis de la dernière partie de leur carrière et de l'allongement de la vie professionnelle. Ce constat ne peut que renforcer la nécessité d'une gestion *avec une attention individuelle*, dont le souhait est par ailleurs exprimé avec force par les intéressés.

##### *Quelques pistes d'action:*

- de nouvelles opportunités doivent être recherchées pour permettre des carrières "transversales" en occupant par exemple successivement des emplois dans plusieurs fonctions publiques ;
- au centre de la question des "secondes parties de carrière" se trouve l'amélioration de la gestion des ressources humaines, en particulier avec une personnalisation de cette gestion ;
- une information lisible doit être offerte aux agents sur toutes les possibilités d'évolution (postes ouverts, parcours souhaités...); la distribution de cette information (qui passe aujourd'hui par le supérieur hiérarchique) doit être améliorée.

---

<sup>59</sup> Cette étude a été conduite par Florence Loislil et Fabienne Caser. Voir Bibliographie

allongement de la vie professionnelle" réalisée à la demande de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (voir encadré 3).

Les principales conclusions de cette étude rejoignent celles d'autres travaux<sup>60</sup>, et sont par ailleurs cohérentes avec les indications plus globales qui ont été recueillies sur les changements d'aspirations des fonctionnaires à plus de choix et une meilleure "prise en main" de leur destin.

Un nombre désormais significatif d'opérations ont été conduites au sein d'entreprises ou d'administrations pour résoudre des questions de gestion des âges. Ces expériences, d'une grande diversité, tendent également à montrer que les solutions sont d'autant plus satisfaisantes et dynamiques, tant pour les salariés que pour les employeurs, que les possibilités de parcours sont enrichies, et cela, à tout âge.

Le rapport annuel de l'IGAS déjà cité rapporte un certain nombre de ces expériences. Le développement du programme européen EQUAL, orienté vers "l'égalité des chances" (seniors/ jeunes, hommes / femmes ou salariés précaires / stables), ainsi que l'Observatoire national "âge travail et emploi" mis en place par l'ANACT avec le soutien du Fonds social européen ont permis d'étudier et d'accompagner (plus tard d'évaluer) aussi bien des situations d'entreprises que celles d'administrations locales et d'expérimenter diverses solutions appropriées.

L'encadré 4 présente succinctement quelques-unes d'entre elles. Elles ont été développées à titre d'illustrations pour le groupe de travail qui en a retenu à la fois l'idée d'une grande diversité de voies adaptées à des contextes particuliers (d'où la nécessité d'une décision proche du terrain), et de ce *fil directeur commun* : *enrichir les parcours, souvent de façon latérale et non nécessairement hiérarchique et, dans toute la mesure du possible, lever au niveau adapté (local ou central) les obstacles (statutaires ou autre) qui s'y opposeraient.*

---

<sup>60</sup>Voir également CABINET PLEIN SENS, 2002 – *Mutations de l'emploi public : le point de vue des fonctionnaires*. Rapport pour la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. 70 p. (Cette étude met également bien en lumière les risques de "perte de sens" et de "découragement" évoqués au paragraphe 2.2.6 précédent.) ainsi que les travaux conduits au LATTIS (Laboratoire Techniques, territoires et société, Ecole des Ponts et chaussées). Certaines organisations syndicales ont également appréhendé la question des départs en retraite, en particulier la FSU qui a communiqué les résultats de plusieurs enquêtes effectuées auprès d'enseignants en fin de carrière et de jeunes retraités.

Dans plusieurs cas, l'analyse a montré que, pour être efficace à l'âge où des problèmes de santé et de motivation peuvent se poser, l'effort devait porter bien en amont de cet âge, et donner ou redonner des perspectives de trajectoires valorisantes "jusqu'au bout".

Ces expériences ont été conçues en fonction des cas locaux (position des personnels *et* besoins des entreprises/ services publics) et dans la perspective de redonner aux salariés concernés à la fois un sens au travail fourni et des perspectives professionnelles d'avenir par un renouvellement de leurs centres d'intérêt. Même les solutions faisant appel à l'expérience et au goût de "transmettre les savoir-faire", qui peuvent être à juste titre considérées comme concernant plus particulièrement les seniors, ne réservent pas ces fonctions aux plus anciens.

Au contraire, les expériences et les réflexions rassemblées par le groupe spécifient combien une voie qui conduirait à réserver, de quelque manière que ce soit, certains emplois, certaines fonctions, à des agents en référence à leur âge, voire à leur ancienneté, serait vouée à l'échec. Trois motifs au moins peuvent être invoqués pour écarter pareilles solutions :

- le premier tient aux capacités professionnelles des seniors : en règle générale, aux âges qui nous intéressent ici, et dès lors que les conditions de travail au long du parcours précédent ont permis de stimuler leur intérêt pour la sphère professionnelle et de préserver leur santé, les seniors disposent de capacités tout à fait similaires à celles des plus jeunes. De même, ils ne peuvent être considérés, au titre de leur seul âge et de leur seule ancienneté, comme les détenteurs privilégiés des savoir-faire transmissibles.
- le deuxième motif réside dans la non conformité de telles dispositions avec les orientations et la jurisprudence de l'Union européenne ;
- le dernier motif relève du risque d'erreur stratégique : réserver un traitement "à part" (quelles qu'en soient la nature et l'intention) aux seniors, peut susciter des réactions de fort rejet de leur propre part dans un contexte où ils sont parfois plus tolérés que demandés, voire conforter certains dans l'idée qu'ils sont "au bord du départ" et donner aux plus jeunes l'idée que la "vraie vie" professionnelle s'arrête bien avant la retraite.

#### **Encadré 4**

### **Brève présentation de quelques expériences**

Trois expériences très différentes du secteur privé :

- Dans une grande entreprise, disposant d'un marché du travail interne étoffé un dispositif a été conçu en milieu de carrière pour accompagner et orienter le parcours ultérieur des cadres et ingénieurs. Il facilite leurs transitions professionnelles en permettant leur affectation, pour une période limitée à 18 mois, à une structure de conseil interne. L'entreprise y trouve un volant de cadres déjà expérimentés qu'elle sollicite en appui à des structures opérationnelles. Les agents y développent une expérience nouvelle, utilisée pour identifier, avec un accompagnement fort (coaching) sur la période, leurs talents et leurs souhaits et pour construire leur carrière ultérieure.
- Le dispositif mis en place par une entreprise de service, pour des femmes de plus de cinquante ans s'engageant à travailler jusqu'à obtenir une carrière complète, a pour objectif de redonner des perspectives professionnelles à un public précis, ciblé en fonction d'interruptions de carrière qui conduisent à travailler jusqu'à un âge avancé. Les candidates, sélectionnées, reçoivent une formation, accèdent à une bourse d'emploi particulière et sont affectées à un nouveau poste avec accompagnement personnalisé et perspectives de promotion.
- Confrontée au turn-over des nouveaux embauchés, une PME (menuiserie) met en place un système de tutorat, par des salariés expérimentés, pour les jeunes embauchés qu'elle souhaite "fidéliser" et aider à "maîtriser le métier". Les tuteurs ne sont pas *obligatoirement* les plus âgés. La condition de la maîtrise du métier et, ce faisant, de l'expérience conduit à sélectionner des tuteurs dont la plupart ont plus de 45 ans. Pour trouver des tuteurs, il n'a pas suffi de leur confier cette fonction, il a également fallu rendre visibles, dans l'organisation du travail, le temps et les moyens nécessaires à sa réalisation et adapter l'organisation de l'entreprise en conséquence.

Des approches comparables existent au sein du secteur public :

- Au service des sports d'une mairie: le recrutement de jeunes animateurs sportifs (emplois-jeunes) a été accompagné de la mise en place d'un système de conseil/encadrement par des animateurs expérimentés. Ces fonctions de tuteurs n'ont pas été réservées aux seniors. Le dispositif a facilité l'intégration et la professionnalisation des jeunes, mais il a aussi donné de nouvelles motivations à bon nombre des plus âgés (jusqu'à repasser des concours par ex.). Il a conduit l'équipe à repenser certaines modalités de l'action sportive, à faire évoluer son organisation du travail et à prendre en compte de nouvelles compétences pour les nouveaux projets d'action sportive dans la ville.
- Pour des personnels de crèche qui n'ont pas de perspectives de promotion professionnelle interne et exercent un métier qui les sollicite physiquement : des passerelles ont été envisagées entre le "cœur de métier" (s'occuper des enfants) et des fonctions d'appui (gestionnaire des fournitures et stocks de matériels pour les crèches). Leur proposer ces postes jusqu'alors occupés par des personnels administratifs améliorerait la fonction d'achat de fournitures adaptées, et permettrait de nouvelles conditions susceptibles de renouveler l'intérêt professionnel des intéressées, avec un "changement dans la proximité". Formation et "déblocages administratifs" seraient alors nécessaires.
- Dans une administration centrale : pour des secrétaires dont le travail est bouleversé par l'évolution bureautique, une réflexion a été engagée en vue de leur offrir de nouvelles perspectives professionnelles. Cela passerait par une nouvelle organisation du travail, tenant compte de la spécialité et des besoins des services auxquels chaque secrétaire est rattachée. La création de passerelles des emplois de secrétaire selon ces besoins vers de nouveaux emplois permettrait de nouveaux parcours professionnels vers des métiers correspondant à des catégories B et/ou C (assistance bureautique, classement archivage, gestion de dossiers administratifs...). L'objectif est leur remobilisation par diversification/spécialisation des fonctions
- Un service de collecte des ordures ménagères emploie des personnels (rippeurs) très peu qualifiés, avec des conditions physiques de travail difficiles à tout âge. L'évolution professionnelle de ces agents vers le métier de chauffeur, par exemple, offre des possibilités restreintes (nombre de postes disponibles). L'attention s'est focalisée sur la pénibilité du travail pour préserver la santé des agents et leur permettre de poursuivre leur activité dans leur métier.

Au total, le sort médiocre éventuellement réservé aux plus âgés n'est pas favorable non plus au bon déroulement des parcours et à une mobilisation optimale des capacités des plus jeunes. Si l'attention portée au maintien des potentialités de tous les agents jusqu'à la fin de leur vie professionnelle contribue à améliorer les situations de tous, on ne peut que s'en réjouir. L'essentiel des propositions de ce rapport sera donc consacré aux moyens de motiver et de valoriser les agents sur l'ensemble de leur vie professionnelle. En revanche rien n'empêche, bien au contraire – et on y reviendra – de poursuivre la réflexion sur les fatigues exceptionnelles de certains agents et sur la pénibilité de certains emplois qui dans la perspective d'un allongement de la vie professionnelle, méritent d'être mieux pris en compte. Rien n'empêche non plus, pour faciliter les reclassements de tels agents, de subordonner la nomination dans un nouvel emploi à une certaine expérience préalable, matérialisée par une durée minimale dans des fonctions antérieures.

### *2.3.2 Le réalisme impose de tenir compte aussi de situations très dégradées en fin de parcours*

Le problème illustré par la situation des rippeurs (voir encadré n° 4), mais qui s'étend sous des formes diverses à de nombreux cas, doit retenir l'attention :

- d'une part, les agents très exposés par leurs conditions de travail à des risques pour leur santé, s'ils ne sont pas majoritaires, demeurent nombreux, dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière particulièrement (personnel soignant, nombreux cadres d'emploi techniques peu qualifiés de la fonction publique territoriale, certains personnels d'entretien...);
- d'autre part, les agents de formation initiale très faible ont, pour une partie d'entre eux, des perspectives de carrière administrative très réduites après un certain parcours professionnel. Ils ont peu de perspectives de promotion (rappelons que la progression indiciaire sur 26 ans peut être inférieure à 30% dans certains corps), ou de reconversion (les capacités d'apprentissage non utilisées durant de nombreuses années devenant plus difficiles à mobiliser);
- des facteurs supplémentaires, liés au métier (répétitivité, faible autonomie...) ou à une gestion insuffisante des ressources humaines, peuvent accroître les risques de désinvestissement professionnel très profond et/ou de réelle diminution de l'employabilité avec l'âge.

Les gestionnaires de ressources humaines disposent aujourd'hui de moyens faibles face à de telles situations "installées" en nombre difficile à évaluer. L'efficacité d'une politique mobilisatrice et protectrice de l'employabilité et de la santé tout au long de la vie, si elle se met en place rapidement, n'aura d'effets qu'à terme. Mais parmi les

agents qui ont aujourd'hui passé la cinquantaine et correspondent peu ou prou à ce profil, un nombre certainement non négligeable a déjà désinvesti sans beaucoup d'espoir de retour. De fait, l'allongement de la durée d'assurance exigée pour accéder à la retraite peut mettre ces personnes en situation difficile. Si les troubles de santé dont peuvent pâtir ces agents leur laisseront souvent ouverte la voie de la pension d'invalidité, faut-il en arriver là ? Cela justifie pleinement que, dans la quatrième partie, on revienne également, en termes de choix plutôt qu'en termes de droits catégoriels, sur les portes de sortie qu'il pourrait être nécessaire de mettre en place pour offrir à tous un spectre élargi de solutions adaptées.

\*

\* \*

### **Recommandations**

La mise en oeuvre de politiques pour encourager les seniors à allonger leur vie professionnelle, nécessite d'approfondir les connaissances sur la situation propre aux trois fonctions publiques et d'évaluer les dispositifs existants. Par ailleurs, l'analyse des connaissances déjà disponibles débouche sur deux orientations majeures, dont les chapitres suivants déclinent l'application de façon plus détaillée.

### **Propositions d'études**

- Pour mémoire: exploitation sur le secteur public de l'extension de l'enquête emploi 2005 sur les conditions de travail (en développant notamment la composante "âge")
- Mise en place d'un véritable dispositif d'observation des conditions de travail en fin de carrière dans les trois fonctions publiques
- Etude comparative sur la mise en oeuvre et l'évaluation des dispositifs de "deuxième carrière" dans l'armée et dans l'enseignement

### **Propositions d'orientations pour l'action**

- Eviter tout dispositif tendant à réserver certains emplois, certaines fonctions, à des agents en référence à leur âge voire à leur ancienneté
- Mettre en oeuvre rapidement les mesures en préparation concernant la formation tout au long de la vie

### **Proposition d'approfondissement de la réflexion**

Faut-il – et dans quels cas – étendre, au-delà des cas prévus par la loi du 21 août 2003, la possibilité pour les agents de poursuivre leur activité et de liquider leurs droits à retraite au-delà de la limite actuelle de 65 ans, dans la perspective d'un assouplissement de cette limite ?

### 3 TENIR COMPTE DES TRANSFORMATIONS PROFONDES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les évolutions qui justifient une attention plus marquée à l'âge dans la fonction publique ne sont guère, aujourd'hui, au centre des préoccupations des pouvoirs publics et des salariés. Les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail et la littérature accessible montrent que ni l'Etat employeur, ni les organisations syndicales de fonctionnaires ne semblent pour l'instant avoir identifié ce thème comme un sujet important de préoccupation. Il n'est pas non plus encore considéré comme émergent dans les préoccupations des agents.

Plusieurs éléments concourent à la faible visibilité de ces thématiques.

- Le modèle classique de la fonction publique, qui développait une dynamique de promotion méritocratique, ne fonctionne plus comme il le faisait quelques décennies plus tôt en faisant la part belle aux « perspectives de carrière ». A bien des égards, les différences qui opposaient les trajectoires dans la fonction publique à celles du salariat ordinaire se sont estompées. Les agents publics, dans ce contexte, sont gagnés par la norme commune : une fin d'activité avant 60 ans. Au demeurant, l'identité et les aspirations de ces agents se sont modifiées et diversifiées.
- Un ensemble de réformes important, en cours de mise en application ou en cours d'étude, mobilise l'attention et les anticipations des pouvoirs publics comme des agents. D'une façon ou d'une autre, toutes ces réformes se placent dans la perspective d'une performance accrue, évaluée, essayant de faire mieux avec autant ou moins de moyens. Elles ne se donnent pas pour objectifs principaux la « protection des agents publics », mais la valorisation des qualités d'efficience, qui ne passent pas, aujourd'hui, pour être celles qui caractérisent les plus anciens. Les mesures spécifiques prises pour protéger les seniors dans le secteur privé (qu'il s'agisse de dispenses de recherche d'emploi ou de mesures touchant les entreprises comme la contribution Delalande par exemple) tendent au contraire à les faire considérer comme des agents « fragiles ».
- L'état d'esprit des gestionnaires de l'emploi public comme celui des agents publics n'est guère favorable pour l'instant à un allongement des durées de carrière. Un changement est-il possible dans ce domaine ? Si les uns souhaitent toujours s'arrêter précocément et si les autres manifestent un aussi faible empressement à les maintenir en emploi qu'aujourd'hui, l'évolution de la législation et de la réglementation pourrait d'abord se traduire par un report des départs vers des dispositifs autres que la retraite (invalidité, absentéismes divers...).

### **3.1. Un modèle qui ne peut plus fonctionner comme avant.**

La fonction publique organise les vies professionnelles de ses agents dans une perspective qui valorise leur fidélité, leur permet de déployer des projets de promotion à long terme, et finalement oriente de façon positive les regards vers la fin de carrière. C'est sur ce modèle qu'elle a été structurée dans son ensemble en 1946 lors de l'adoption du premier statut général et qu'elle s'est développée depuis. En outre, certains ministères ont mis traditionnellement en place des dispositifs qui permettent d'anticiper cette fin de carrière et de s'y préparer activement. Ce modèle est cependant perturbé, sinon remis en cause par divers changements. En tous cas, il ne pourra plus longtemps fonctionner comme avant.

#### *3.1.1 Les transformations lentes d'une dynamique "méritocratique"*

Le "modèle traditionnel" se caractérise par les traits suivants.

- Un recrutement précoce sur concours qui garantit l'égal accès des citoyens à la fonction publique, conformément à l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce recrutement précoce s'accompagne en début de carrière d'un investissement considérable en formation, dispensé notamment dans des écoles spécifiques à la fonction publique.

Dans la mentalité collective, réussir au concours est une condition nécessaire et suffisante pour être nommé dans n'importe quel emploi auquel donne vocation le corps d'appartenance. Ce n'est pas sans ambiguïté : qu'il faille ensuite répondre à d'autres conditions (par exemple la capacité à diriger une équipe) pour être nommé dans certains emplois n'est réellement pris en compte, trop souvent, ni par les administrations elles-mêmes ni par les représentants des agents.

- Le jeune qui a réussi un concours est intégré au premier échelon du premier grade du corps dans lequel il a été recruté et sa carrière va le conduire à franchir les uns après les autres tous les échelons et si possible tous les grades de ce corps (ou cadre d'emploi). L'intégration dans la fonction publique fait généralement abstraction du parcours professionnel antérieur, en dehors de la scolarité dans une école de la fonction publique, et, pour les contractuels qui sont intégrés dans les fonctions publiques, l'usage veut qu'on ne retienne pour leur positionnement indiciaire, lors de l'intégration, qu'une fraction seulement des services antérieurs.

- Une gestion administrative impersonnelle et à tendance égalitariste, au sein de corps nombreux, en vertu de statuts qui pour l'avancement combinent en principe le

mérite et l'ancienneté, l'ancienneté jouant de fait un rôle prépondérant<sup>61</sup>. Cette gestion administrative et impersonnelle du statut, conjuguée au régime dit "de carrière", a pour effet de déresponsabiliser trop largement les agents quant à la gestion de leur carrière. Trop souvent passifs individuellement, ils s'en remettent volontiers à l'application du statut, collectivement contrôlée dans les instances paritaires.

- Une fonction publique de carrière, fondée sur "la distinction entre le grade et l'emploi" : le fonctionnaire n'est pas "propriétaire" de son emploi (au sens de "poste") et peut à tout moment être affecté par son employeur sur un autre emploi (dès lors que celui-ci est accessible aux membres de son corps) dans l'intérêt du service. En revanche, quel que soit son emploi, il conserve son grade (et sa rémunération), et ne peut être licencié (en ce sens, il dispose d'une garantie d'emploi – au sens où l'employeur se doit de lui donner une affectation).

- Une forte mobilité géographique pour la fonction publique d'Etat<sup>62</sup>. Dans la fonction publique territoriale, la mobilité géographique résulte aussi de la concentration des postes à hautes responsabilités dans les communes importantes et des seuils autorisant les créations d'emplois et plafonnant le montant des indemnités selon la taille de la commune : ce sont les petites communes qui recrutent les jeunes (et financent éventuellement leur formation en cours d'emploi), lesquels poursuivent plus tard leur carrière dans de plus grandes collectivités.

- Une tradition de promotion interne forte, chaque agent ayant l'opportunité de se présenter à des concours internes au cours de sa carrière. Dans un pays où beaucoup s'arrêtaient au certificat d'études et où 20% d'une génération arrivait au niveau du bac, ces possibilités de promotion représentaient un avantage considérable, relevant d'un autre modèle que la "réussite" en entreprise. Une "bonne carrière" comportait ainsi au minimum un changement de corps et souvent de catégorie. Les agents les plus déterminés pouvaient espérer un double changement de catégorie et dès lors une promotion sociale importante.

---

<sup>61</sup> L'analyse présentée sur ce point dans le rapport public du Conseil d'Etat de 2003, déjà cité, détaille de façon remarquablement fine la part restreinte qui, dans ce constat, relève strictement des dispositions statutaires, et la part, plus importante, qui participe de pratiques confirmées au cours du temps –elles-même en partie liées, comme le relève par ailleurs S. Vallemont, à la grande centralisation de beaucoup d'éléments du dialogue social dans la fonction publique.

<sup>62</sup> Rappelons que celle-ci tient notamment à ce que les bassins de recrutement (plutôt le sud et l'ouest) ne sont pas les mêmes que les bassins d'emploi (plutôt le nord et l'est, et tout particulièrement la région parisienne), ce qui génère une forte demande de retour au pays. Pour certaines fonctions, la mobilité géographique fréquente se justifie également par le souci de préserver les fonctionnaires des réseaux d'influence locaux.

- La retraite était conçue<sup>63</sup> jusqu'en 2003 comme un prolongement de l'activité. Le sort des retraités de la fonction publique d'Etat n'était guère, jusqu'à très récemment, dissocié de celui des actifs, qui continuaient, d'une certaine façon, à appartenir à leur corps. L'Etat supporte directement sur son budget le paiement des retraites à ses anciens fonctionnaires, et jusqu'à l'application de la réforme de 2003, les crédits concernant les pensions étaient inscrits aux charges communes. Ils n'étaient pas regroupés dans un compte particulier et individualisé, comme celles de la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière. Par ailleurs, la revalorisation des pensions des retraités suivait le même rythme que les traitements de leur corps. Elle intégrait non seulement les revalorisations générales de la fonction publique (celles du point indiciaire), mais également les mesures catégorielles. Cette situation était particulière aux fonctionnaires de l'Etat, les hôpitaux et les collectivités territoriales externalisant, comme les entreprises, le coût et la gestion des pensions vers une caisse de retraite spécifique (CNRACL)<sup>64</sup>.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs énumérés ci-après sont utilisés pour assurer le maintien en activité des seniors dans de bonnes conditions et la poursuite attractive de leur carrière. Ces dispositifs sont propres à des métiers, répondent à des besoins particuliers et dépendent des opportunités qu'ont pu mobiliser les ministères.

- Les administrations les plus puissantes et les mieux dotées au sein de l'Etat peuvent effectuer des nominations en fin de carrière sur des postes calibrés en jouant de subtils équilibres entre rémunération, prestige des corps, intérêt des fonctions et besoin de novation, responsabilités de gestion d'équipe, localisation des fonctions... Suivant son profil, ses contraintes et ses souhaits, un cadre A des Finances peut ainsi finir sa carrière, plus qu'honorablement à ses propres yeux comme aux yeux de son entourage, comme conservateur des hypothèques dans sa ville natale ou comme receveur des Finances à Paris.

- Les militaires gèrent activement la pyramide des âges en élagant à tout moment vers le sommet, de manière à disposer de personnels jeunes (voir au chapitre 2, l'encadré 2)

- Les « pantouflages » ou plus généralement les départs vers le privé ne se limitent pas aux militaires : on en observe dans certaines administrations. Par exemple certains fonctionnaires des Finances se reconvertissent en conseillers fiscaux. Dans les établissements hospitaliers, un nombre non négligeable d'infirmières quittent le

---

<sup>63</sup> Ancienne rédaction de l'article L.16 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

<sup>64</sup> Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Les personnels non titulaires des trois fonctions publiques relèvent du régime général et d'une même institution de retraite complémentaire, l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques)

service pour exercer dans le secteur privé ou en libéral après 15 ans, durée incompressible pour bénéficier d'une retraite publique. Certains policiers sont réembauchés dans les services privés de sécurité. Les opportunités semblent plus dispersées – et plus rares - dans d'autres secteurs. L'Observatoire de l'emploi public note dans son rapport 2003 que les départs vers le privé sont surtout le fait d'hommes jeunes (les deux tiers ont moins de 40 ans) et qualifiés. La poursuite de la carrière dans le secteur privé peut dans certains cas correspondre à l'intérêt bien compris de l'employeur et du salarié. Les règles de déontologie prohibent actuellement les passages rapides dans le privé : si elles imposent actuellement d'attendre cinq années après la cessation de fonction, la réduction de ce délai est envisagée.

Ces départs devraient impliquer en retour une plus grande ouverture du secteur public quant au recrutement de seniors venant du privé, ce qui est actuellement beaucoup plus difficile que l'inverse.

Ce modèle de fonction publique, avec ses variantes, est remis en cause par les évolutions sociales générales, plusieurs mesures récentes et les réformes suivantes qui sont en projet.

- La progression des emplois de débouché n'a pas suivi la progression du nombre de postulants en relation avec l'augmentation sensible des "plus de 50 ans" dans les 10 dernières années. Les perspectives de carrière, au moins dans la fonction publique d'Etat, en ont pâti.

- La progression générale du niveau des diplômes et un recrutement majoritairement externe aux niveaux moyens ou plus élevés de la fonction publique, ne permettent guère de développer les opportunités de promotion aux premiers niveaux de la hiérarchie administrative<sup>65</sup>. Il n'est plus certain que les fonctions publiques assurent aussi bien que par le passé leur rôle d'ascenseur social<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Voir par exemple à ce sujet le rapport au Conseil d'orientation des retraites, déjà cité de S. Vallemont.

<sup>66</sup> Parmi les causes de réduction du rôle d'ascenseur social de la fonction publique, certains interlocuteurs ont également cité une "endogamie accrue" de la fonction publique qu'il conviendrait de documenter. F Audier (Economie et statistique n°338-338 février 2001. *La transmission du statut dans la fonction publique*). confirme l'effet "d'hérédité" du statut d'agent de la fonction publique, mais elle souligne également qu'il est difficile d'en apprécier l'évolution, les sources disponibles (enquête FQP, enquête emploi, données de recensement...) sur les 40 dernières années n'étant pas comparables. Voir aussi D Fougère et J Pouget, *La diversité dans la fonction publique*, (Annexe 1 au rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public).

- En modifiant l'article L.16 du code des pensions, la réforme des retraites de 2003 a supprimé le lien entre actifs et retraités. Les retraites sont désormais indexées sur les prix et non plus sur la valeur du point d'indice et n'intègrent plus les mesures catégorielles prises en faveur des actifs. Par ailleurs, dans des secteurs "actifs" où l'on partait parfois très tôt<sup>67</sup>, sans toujours atteindre le taux plein, pour faire ensuite une "deuxième carrière" dans le privé, l'instauration de décotes pourra avoir pour conséquence des stratégies complexes. Vaudra-t-il mieux partir avec des pensions plus faibles qu'aujourd'hui à un âge où les reconversions sont encore possibles, ou prolonger l'activité en perdant des chances de faire une "deuxième carrière" pour obtenir une pension à taux plein ? Cette question se posera dans la police, par exemple.

- L'âge d'entrée dans les fonctions publiques, à commencer par la fonction publique territoriale, s'élève progressivement. Il y a là un effet de l'élévation du niveau général des diplômes, mais aussi de la situation de l'emploi et d'un changement des modes d'entrée dans la vie active. L'ouverture des fonctions publiques à des agents d'autres pays européens sous l'influence conjointe de la Commission et de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes peut renforcer le phénomène. Il faut s'attendre à voir croître le nombre de candidats européens aux concours, notamment internes, ou au détachement dans les trois fonctions publiques. Ce mouvement se traduira par le recrutement de candidats qui ne sont pas nécessairement des jeunes. Il pose la question de la prise en compte, lors de l'intégration, de l'expérience professionnelle acquise antérieurement en France ou dans le pays d'origine.

- La suppression des limites d'âge pour se présenter aux concours vise à encourager l'intégration à tout âge de candidats fonctionnaires, nationaux ou européens.

Dans le même temps, secteur public et secteur privé ont connu des évolutions qui contribuent à les rapprocher ou qui ont globalement modifié le modèle implicite du travail dans notre pays.

- Bien qu'il subsiste des différences entre les régimes de retraite dans les deux secteurs, les réformes des retraites et des préretraites des secteurs privé et public tendent à faire converger la situation de leurs salariés respectifs sur certains points majeurs: convergence progressive des durées de carrière exigées pour accéder au

---

<sup>67</sup> Les droits à départ anticipé avec bonification du cinquième dans les service actifs sont intégralement maintenus par la loi du 21 août 2003. L'introduction d'un système de décote-surcote "tous régimes confondus" permet de tenir compte de leurs périodes d'activité relevant d'autres régimes de retraite. Il n'y a donc pas de pénalisation des carrières courtes en service actif, mais une modification de paramètres qui peuvent influencer sur les stratégies de départ.

taux plein, indexation des pensions de retraite sur les prix, mise en place de décotes et surcotes. Le secteur public a fait un pas supplémentaire en intégrant une partie des primes dans la base de calcul des retraites.... Parallèlement, la pratique d'avantages complémentaires à la rémunération salariale dans les grandes entreprises modifie aussi les termes de la comparaison.

- En ce qui concerne les préretraites financées sur fonds publics, le paysage s'est également simplifié des deux côtés. Les préretraites progressives du Fonds national pour l'emploi ont été supprimées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et les préretraites totales mises en voie d'extinction dans le secteur privé à l'occasion de la réforme des retraites de 2003. Seules y subsistent les allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi (ASFNE) et le dispositif CATS (Travaux pénibles ou difficultés d'adaptation aux nouvelles technologies), centré sur les métiers à forte pénibilité. Symétriquement le congé de fin d'activité (CFA), mis en extinction dans le secteur public par la loi de finances pour 2003, disparaîtra à compter de 2007, et la cessation progressive d'activité (CPA) a été profondément réaménagée.

Enfin, les évolutions du travail dans le secteur privé ont tôt ou tard un impact sur le secteur public.

L'idée selon laquelle une carrière s'accompagne de mobilités professionnelles a fait son chemin. Cette représentation est, d'après les sondages, fortement présente chez les jeunes. Même si l'ancienneté moyenne dans l'emploi n'a pas beaucoup changé dans notre pays<sup>68</sup>, la mobilité professionnelle s'est accrue dans les entreprises.

Plus fondamentalement, la généralisation de la retraite à 60 ans en 1982 et la pratique des préretraites entre 56 et 60 ans dans le privé ont pesé sur la mentalité collective. La norme sociale du départ précoce a été intégrée tant par l'employeur que par les salariés du secteur privé. L'employeur privé, comme le montrent les études de la DARES et de l'INSEE, ne recrute pratiquement plus au-delà de 50 ans ; il forme beaucoup moins ses salariés après 50 ans et tend à plafonner leur rémunération tandis que l'offre de mobilité, déclinante avec l'âge, décroche brutalement vers 45 ans et devient quasi-nulle après 55 ans. De leur côté les salariés anticipent également l'échéance. Le récent rapport du Conseil d'analyse économique (*Les seniors et l'emploi en France*) insiste sur l'effet de modification des anticipations qu'a généré l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite en rétroagissant sur le taux d'activité de la tranche d'âge qui précède, actuellement celle des 55-59 ans.

---

<sup>68</sup> Elle restait de 11,3 ans à la fin des années 1990 d'après l'OCDE, soit légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne à 15 mais très au-dessus des 8,2 ans du Royaume-Uni et des 6,6 ans des Etats Unis.

*Le secteur public n'est pas un îlot à part, coupé du reste de la société. Il est perméable aux représentations dominantes du travail, de l'emploi et de la retraite. Les fonctionnaires et agents publics aspirent ainsi à quitter tôt leur activité comme les salariés du privé. Et les employeurs du public partagent le même regard péjoratif sur les seniors que les employeurs privés.*

Dans le même ordre d'idées, nombre de mesures de préretraite originellement conçues pour le privé ont été déclinées dans le secteur public concurrentiel (EDF et GDF, La Poste, France Telecom, SNCF, RATP...) puis dans le secteur public lui-même. La restructuration du secteur étatique de l'armement s'est ainsi accompagnée de préretraites à 52 ans. Et les fonctionnaires ont pu à leur tour bénéficier, grâce à la loi du 16 décembre 1996, du congé de fin d'activité, directement transposé de l'ARPE négocié par les partenaires sociaux en 1995 et étendu en 1998. *Les seniors du secteur public finissent par être traités par leurs employeurs publics comme le sont les seniors du privé par leurs propres employeurs.* Et si l'IGAS note dans son récent rapport sur la gestion des âges qu'il n'existe pas dans le secteur public de politique aussi délibérée que dans le secteur privé pour se séparer des seniors, elle relève en revanche que *le secteur public ne recrute pas davantage de seniors que le secteur privé.* Au demeurant, il faut bien dire que, même si l'âge au recrutement des fonctionnaires tend très progressivement à s'élever, la fonction publique cesse ses recrutements à un âge bien plus précoce que les entreprises.

Autre exemple de porosité, l'aménagement et la réduction du temps de travail : dans la fonction publique, ce dispositif s'est traduit par l'introduction d'un véritable droit de la durée du travail, reposant sur un contrôle de la présence au travail dans les administrations publiques, et accompagné d'éléments de souplesse dans l'organisation du temps sur l'année, voire sur plusieurs années (par le moyen du compte épargne temps).

La recherche d'une plus grande flexibilité par les employeurs se retrouve également dans les secteurs privé et public. L'ensemble *CDD, contrats d'interim, d'apprentissage, contrats aidés* concerne 13,4 % des salariés de l'Etat et des collectivités locales, et 11,6 % des salariés du privé<sup>69</sup>... Mais l'analyse peut être nuancée. Les emplois de "non titulaires" de l'Etat en effet correspondent pour plus de la moitié à des emplois qui ne peuvent statutairement être occupés que par des non titulaires (maîtres d'internat, emplois locaux à l'étranger, enseignants et chercheurs temporaires - dont les allocataires de recherche, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche, les professeurs associés...). Par ailleurs la situation des contractuels sur emploi

---

<sup>69</sup> Exploitation de l'enquête emploi 2002 (DARES, Premières synthèses 2005-04 n°14.2). Ces données sont cohérentes avec celles de l'Observatoire de l'emploi public dans son rapport 2004-2005 qui apporte de nombreuses précisions sur ces emplois du secteur public mal connus.

permanent à trois ans, voire sur emploi à durée indéterminée recrutés avant 1984, est très différente de celle des vacataires du secteur public dont l'emploi est particulièrement précaire ou encore des recrutés sur contrats de dix mois non renouvelables. Au total, 735 000 personnes (y compris 50 000 non titulaires sur crédits de remplacement dans la fonction publique hospitalière) sont concernées. Dans l'ensemble des fonctions publiques, le nombre total de non titulaires a crû depuis 1990 comme les effectifs totaux. Mais avec une diversité propre à chaque fonction publique : c'est dans la fonction publique territoriale qu'ils sont proportionnellement les plus nombreux (20% des effectifs) et dans la fonction publique hospitalière qu'ils sont les moins nombreux (7 % des effectifs).

Les observateurs avisés du marché du travail soulignent que dans certains secteurs, les employeurs publics ont davantage recours au contrat et parfois à des formes précaires d'emploi, que les employeurs privés. Sont ainsi recrutés "sur contrat", entouré de certaines garanties, les militaires engagés, les médecins hospitaliers, les agents de nombreux établissements publics (habilités par la loi à recruter sur CDI), mais aussi des agents d'autres secteurs : l'enseignement scolaire, certains métiers de la fonction publique territoriale, par exemple, ou encore la médecine de prévention, ont plus particulièrement recours à la "flexibilité" d'emplois moins bien protégés. Ces constats débouchent assez rarement sur une critique des politiques de ressources humaines des employeurs publics qui bénéficient curieusement d'une indulgence plus grande que les employeurs privés sur ce point. *Quoiqu'il en soit, le sort et la destinée des contractuels dans la fonction publique (mobilité, reconversion, intégration dans la fonction publique...) restent encore insuffisamment connus et ceci mériterait sans aucun doute un effort de connaissance, notamment à travers le suivi de cohortes.*

*En définitive, les marchés du travail des secteurs privé et public ne sont pas cloisonnés. En cas d'accroissement du chômage, des candidats plus nombreux se reportent sur les concours d'accès à la fonction publique et vice versa. Ces deux secteurs sont et seront de plus en plus en concurrence lors du recrutement compte tenu des perspectives démographiques. Et les mouvements de l'un vers l'autre en cours de carrière ne peuvent que s'accroître à l'avenir.*

### ***3.1.2 Fonctionnaires d'hier, fonctionnaires de demain : d'une identité à l'autre.***

C'est entendu : sans tomber dans la caricature façon Courteline, "le fonctionnaire" avait son portrait traditionnel bien à lui. Assez ressemblant, dans les domaines qui nous intéressent ici. Ce portrait est en accord avec le modèle classique de la fonction publique. Mais les fonctionnaires s'écartent de leur portrait, se diversifient, changent et vont changer de façon accélérée dans les années qui viennent, sous l'influence d'évolutions quantitatives et qualitatives parfaitement perceptibles. On ne peut s'intéresser à la carrière et aux motivations des fonctionnaires de demain sans tenir

compte, non seulement du modèle évolutif de la fonction publique, mais des situations et des aspirations également évolutives de ses agents.

Depuis plus d'une décennie, beaucoup d'études confirment qu'on n'entrait pas dans la fonction publique par hasard<sup>70</sup>. Qu'on avançât très vite ou plus lentement, on revêtait l'habit du fonctionnaire à 20 ou 25 ans dans l'idée de ne jamais plus le quitter. Y devenir, sur le tard, un peu rassis ne faisait peur à personne, puisqu'on aurait, peu ou prou, réussi en grimpant les échelons, parfois les niveaux de responsabilité. Ce n'était pas vrai dans tous les secteurs : les possibilités de diversification et de progression des carrières ont été d'emblée limitées dans certains corps comme ceux qui relèvent de l'enseignement ou du soin ou encore du travail social. La nature même de ces fonctions devait sans doute suffire dans ce cas à motiver un projet de vie et de carrière (traditionnellement féminine...), ou renvoie à un schéma beaucoup plus général concernant les métiers en rapport direct avec le public, qui mériterait alors une réflexion spécifique.

*Pour beaucoup, le métier et l'institution d'appartenance constituaient les premiers éléments de l'identité professionnelle.* Les deux étaient, la plupart du temps, liés : on était d'abord instituteur ou postier, ingénieur des ponts ou infirmière, et on exerçait dans une institution publique ; en bas ou en haut de la hiérarchie de son institution, celle-ci éclairait de son prestige l'ensemble du corps (petit ou grand) auquel on appartenait : on est "dans l'Enseignement", on appartient aux services des Ponts ou à l'Hôpital, aux Impôts, à Police ou à la Préfecturale... et cette appartenance pèse son poids de savoirs faire particuliers, de normes intégrées, de solidarité, de fierté.

Cet ensemble de facteurs contribue à expliquer des attentes et des sensibilités traditionnellement particulières : forte valorisation de la sécurité, faible attrait pour le changement et la mobilité, attachement aux institutions où sont développées identité et activité professionnelle - activité rythmée par des évolutions de type vertical et hiérarchique -, attention extrême portée au respect de l'égalité des chances dans les recrutements et les promotions...

Les attentes des agents publics de demain seront-elles identiques ? Rien n'est moins sûr. De nombreux facteurs modifient progressivement, en effet, les caractéristiques de la population des fonctionnaires, et on peut en discerner les effets sur ses comportements et ses attentes.

Pour une part, ces modifications sont spécifiques à la fonction publique ou y sont accentuées de façon particulièrement forte. Elles peuvent être rapportées à la

---

<sup>70</sup> Voir notamment SINGLY F. DE, THELOT C., 1989 - *Gens du privé, gens du public : la grande différence*. Paris, Dunod, 256 p. et AUDIER F., 2000 - La transmission du statut dans la fonction publique. *Économie et Statistique*, Insee, 337-338 : 121-133..

répartition par âge des agents, à l'attraction qu'exerce le secteur public dans une situation difficile du marché de l'emploi, à l'évolution de ses missions et à un tournant technologique qui touche particulièrement les domaines faisant appel au traitement d'informations à très large échelle. Mais elles se combinent également avec des évolutions de la société qui touchent tous les secteurs, qu'il s'agisse des modes généraux de stratification sociale ou des modalités d'entrée dans la vie active. On peut s'appuyer sur des témoignages ponctuels et sur quelques données chiffrées pour esquisser de probables changements d'attitudes, qui restent naturellement à étudier de plus près.

*Désormais, le secteur public va rajeunir.* Certains en espèrent un regain de vitalité. Si ce point peut être discuté, il est probable que les attitudes des jeunes générations vont apporter une coloration nouvelle. L'avis des gestionnaires de ressources humaines<sup>71</sup> comme les données de recherche et d'études concordent pour noter des évolutions majeures : l'attachement au service public demeure, c'est assez clair ; mais il passe beaucoup moins par l'identification à l'institution d'appartenance, par « l'esprit maison » de la direction ministérielle ou de l'établissement public et par la valorisation de ses chemins bien tracés, dans lequel les écoles de service public jouent un rôle important. En dignes membres des générations « fin du XXème siècle », *les jeunes agents de la fonction publique énoncent volontiers, à côté des désirs d'investissement professionnel, des soucis de qualité de vie personnelle.* Recrutés après divers épisodes caractéristiques des nouveaux modes d'entrée dans la vie professionnelle<sup>72</sup>, ils sont aussi plus mobiles, prêts à faire des expériences ; beaucoup peuvent envisager le service public comme une étape de leur vie et non comme son moteur permanent. Enfin, et c'est sans doute sur ce point que l'attention des gestionnaires doit devenir la plus grande, *ils attendent de l'institution qu'elle reconnaisse leur valeur individuelle* : l'idée de suivre un chemin uniforme tout tracé, aussi prestigieux soit-il, perd de sa force tandis que progresse le souhait de se voir proposer des choix (ce qui suppose plusieurs sentiers de la réussite possibles) ; de même, le sentiment d'injustice est de plus en plus vivement ressenti quand l'institution ne se donne pas les moyens de signifier – fut-ce de façon symbolique – une reconnaissance personnelle du travail accompli par les plus compétents et les plus sérieux.

La composition de la fonction publique va également se modifier en termes de niveau de diplôme et de qualification. Entre 1982 et 2002, la part des jeunes (de 18 à 35 ans) recrutés sur un niveau de diplôme égal ou supérieur à la licence est passée de 12 % à 30 % dans le secteur public. Ce mouvement est particulièrement sensible dans

---

<sup>71</sup> Dans la fonction publique territoriale comme dans certaines grandes administrations de l'Etat.

<sup>72</sup> Voir MANSUY M., MARCHAND O., 2005 - De l'école à l'emploi, des parcours de plus en plus complexes. INSEE, *Économie et statistique*, 378-379, 10 p.

les administrations d'Etat, où la part des catégories A est la plus élevée<sup>73</sup>. Les mesures successives de décentralisation, qui ont fait basculer des ensembles importants de missions et de services techniques vers les collectivités territoriales, n'y sont pas non plus étrangères. *La poursuite d'une évolution vers une administration diplômée et qualifiée*<sup>74</sup> est quasi certaine, les changements technologiques, l'amélioration de certains services, la pratique grandissante de la sous-traitance ou de la délégation externe de nombreuses missions d'exécution y contribueront. Les exigences de personnels diplômés, conscients de leur valeur dans un monde qui, aujourd'hui, met l'accent sur la maîtrise d'outils et sur les qualités d'initiative, voire d'entreprise, ne seront pas les mêmes que celles du fonctionnaire d'hier, satisfait d'appartenir à une puissance publique qui pouvait le valoriser et lui offrir des perspectives dans un monde moins diplômé et plus stable.

Les agents publics (toutes fonctions publiques confondues) ont également tendance à être de plus en plus « surdiplômés » : à chaque niveau de recrutement, une part souvent majoritaire, parfois largement dominante, des effectifs dispose d'un diplôme de niveau immédiatement ou nettement supérieur<sup>75</sup> au niveau exigé des candidats au concours. Toutes catégories confondues, sept lauréats sur dix des concours de l'Etat ont au moins une licence... Certains s'en réjouissent : signe d'une attractivité confirmée, voire grandissante du service public, ce serait une garantie de la qualité des agents recrutés. Peut-être. C'est aussi un phénomène préoccupant à plusieurs titres.

---

<sup>73</sup> L'augmentation de la part des cadres A dans les effectifs d'enseignants est d'abord due à la disparition progressive du corps des instituteurs (cadres B) au profit de celui de professeur des écoles (cadres A) dans l'enseignement primaire. Mais au-delà de ce phénomène qui ne concerne que les enseignants, il faut souligner que la part des diplômés dans la fonction publique est nettement plus importante que dans le secteur privé (ainsi 20,4 % des salariés de la fonction publique possédaient un diplôme supérieur au Bac en 1999 - contre 15,9 % en 1992 alors qu'aux mêmes dates, pour le secteur privé, les chiffres étaient de 9,2 % et de 6,5 % respectivement) Cf. annexes du rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public.

<sup>74</sup> Le rapport entre diplôme et qualification est complexe, les deux termes ne sont pas équivalents; l'un et l'autre entretiennent en outre des rapports non moins compliqués avec la formation et avec la compétence. Le niveau des diplômes requis pour présenter les concours de la fonction publique pose encore un autre type de problème ; il n'a sans doute pas suivi la progression générale des niveaux des diplômes dans la société française ; apprécier le nombre de "surdiplômés" au regard de la norme réglementaire ou d'une norme sociale en net décalage par rapport à cette dernière ne conduit pas nécessairement à des conclusions identiques. Sans entrer dans le détail de cette discussion importante, le groupe a manifesté une sensibilité particulière à ces questions et s'est montré notamment critique à l'égard de "l'académisme" des concours de la fonction publique (voir propositions chapitre 3).

<sup>75</sup> De nombreux exemples pourraient être cités. Par exemple, 73 % des lauréats du concours externe de rédacteurs (catégorie B) par le Centre intercommunal de gestion de la Grande couronne étaient titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 5.

- Il aggrave en effet le risque de difficultés de collaboration entre générations et de dévalorisation de l'expérience capitalisée par les anciens. Un niveau de diplôme élevé des nouveaux recrutés entraîne des risques de relations difficiles entre les jeunes, qui ont reçu des formations plus longues, et les anciens, conflit pouvant devenir aigu en certains points. Selon toutes probabilités, on aura souvent fait sentir aux moins jeunes que, malhabiles avec les nouvelles techniques, ils ne sont plus vraiment opérationnels, provoquant leur malaise et souvent une perte de confiance en eux qui peut nuire à leur efficacité. *La question des relations intergénérationnelles sur le lieu de travail méritera donc une attention particulière à l'avenir.*

- La situation peut être aussi difficile à vivre pour les nouveaux "surdiplômés" : pour ceux qui tendraient à considérer qu'ils ont déjà acquis des droits à une position sociale élevée parce qu'ils ont suivi la voie légitime de la promotion par le diplôme, l'entrée dans la fonction publique s'apparente plus à une déqualification qu'à un projet de promotion sociale. La poursuite d'une carrière où ils ne seraient personnellement pris en compte qu'en fonction de leur statut, et non de leurs compétences réelles, ne peut dès lors se dérouler que dans la frustration. Certains directeurs de ressources humaines observent un important malaise de ces agents face à des modes de gestion "bureaucratiques" qui ne prennent en considération que le niveau de concours et l'ancienneté dans le corps ou le cadre d'emploi où ils sont entrés.

- Enfin, l'entrée de plus en plus tardive de nombreux "encore jeunes" dans la fonction publique a également un impact : avant de postuler aux concours, comme les jeunes professionnels de leur génération, ils ont tenté diverses aventures par-ci, par-là, et sont plus facilement que leurs aînés prêts à "faire du bench marking" sur les conditions de leur emploi – qu'ils quitteront plus aisément que leurs aînés si ailleurs le gain (en salaire, mais aussi en protection ou en confort de vie) est supérieur au risque. Les études montrent que l'attractivité de la fonction publique est certes grande, mais qu'elle est aussi variable selon la conjoncture sur le marché de l'emploi<sup>76</sup>. Les données disponibles concernant les pensions corroborent l'idée d'une diversification des profils de carrière : le taux de polypensionnés dans le flux des pensions liquidées chaque année est passé en quelques années d'un tiers à plus de 50% dans la FPE et est de plus de 80% à la CNRACL.

---

<sup>76</sup> cf. Sources: Direction générale de l'administration et de la fonction publique sur l'attractivité des concours, et Denis Fougère et Julien Pouget *Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique*, Economie et statistique n° 369-370 juillet 2004.

### 3.2 L'impact incertain des réformes en cours sur la place des seniors.

Plusieurs réformes ou projets de réforme en cours sont susceptibles de toucher aux fondements ou à la répartition de l'emploi public, et à l'intérieur de celui-ci, à la place des seniors dans les fonctions publiques.

#### 3.2.1 *La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*

Cette première réforme porte sur la gestion des crédits publics mais devrait avoir un impact à long terme sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat. Les crédits seront votés par missions et programmes au premier euro, en comprenant dans chaque programme tous les moyens qui contribuent à sa réalisation, en particulier les moyens en personnel. La mise en oeuvre de chaque programme sera suivie grâce à un ensemble d'indicateurs "de performance". Cette réforme induira inévitablement des comportements nouveaux des gestionnaires de programmes et des relations nouvelles entre ces derniers et les administrations chargées de la gestion des ressources humaines, qui sont encore difficiles à apprécier.

Le principal dispositif de la LOLF dans le domaine de la gestion des ressources humaines réside dans le passage d'une gestion des emplois budgétaires à une gestion de la masse salariale. La LOLF autorise par ailleurs une réaffectation des crédits de personnel à d'autres usages au sein d'un même budget opérationnel de programme et interdit le mouvement inverse, car les crédits de personnel font l'objet d'un plafond limitatif et s'accompagnent de la fixation d'un plafond d'emplois par ministère (c'est le principe de la "fongibilité asymétrique des dépenses de personnel"). Les pratiques de gestion du personnel pourraient de ce fait être profondément modifiées. Celui qui gère une mission ou un programme doit pouvoir gérer les ressources correspondantes, humaines et financières, et lorsqu'il gère en masse salariale comme dans une entreprise, le « bon » gestionnaire peut essayer de substituer des salariés jeunes et donc peu coûteux aux salariés âgés et plus coûteux ; de même peut-il être tenté de substituer des agents non titulaires ou des vacataires à des titulaires, si les premiers coûtent moins cher ou peuvent être recrutés plus facilement et plus vite en échappant aux délais et aux incertitudes des concours ; ou encore favoriser le recrutement au détriment de l'avancement ou rester en sous-effectif et ne pas remplacer tous les partants pour dégager des marges de manœuvre. *L'effet de noria entre seniors et jeunes pourrait s'en trouver accéléré en l'absence de mesures d'accompagnement sur la gestion des âges dans la fonction publique d'Etat, sauf si d'éventuelles difficultés de recrutement incitaient les employeurs publics à conserver leurs seniors. Une bonne part de ces effets de comportement dépendra du rôle qui sera dévolu aux services gestionnaires des ressources humaines (voir propositions chapitre 5).*

La gestion en masse salariale par les responsables de programmes pourrait aussi s'accompagner d'une remise en cause généralisée des mises à disposition et de ce fait réduire la mobilité professionnelle. L'intérêt, pour chaque administration, de mettre à la disposition d'une autre un agent, qui émargera sur sa propre masse salariale et sur ses effectifs plafonnés sans contrepartie, sera en effet plus difficile encore à défendre qu'aujourd'hui. Dans la mesure où la nouvelle fongibilité des crédits desserre la contrainte sur la destination des remboursements, la contrainte pourrait être moins forte sur les mises à disposition remboursées, dans les cas où les plafonds d'emplois ministériels n'y font pas obstacle. La logique de la LOLF devrait également favoriser les détachements.

Ces effets de long terme sont d'autant plus difficiles à repérer que la mise en vigueur de la LOLF s'accompagne pour le moment de stratégies de précaution : pratiquement tous les ministères ont gonflé leurs effectifs au maximum pour pouvoir récupérer d'emblée la masse salariale la plus élevée possible. Et la question du devenir des mises à disposition a été soigneusement évitée lors de la première année de mise en œuvre de la LOLF.

L'articulation n'est donc pas totalement évidente entre, d'une part la LOLF et la logique de performance, de responsabilisation, qu'elle vise à développer, et d'autre part une gestion qui reste statutaire,.

La fonction publique d'Etat n'est pas la seule à conduire une réforme profonde de ses modes de gestion pouvant avoir une forte influence sur la gestion des ressources humaines. La fonction publique territoriale développe dans la même perspective un management par centres d'activité. La fonction publique hospitalière met aujourd'hui en application un nouveau mode de tarification des soins à l'activité (dit "T2A"). *Le passage du budget global à la T2A représente pour cette fonction publique une révolution du même ordre que la LOLF pour l'Etat, révolution qui accroît la pression financière et la recherche de la performance et aura également des conséquences sur l'emploi (comportement de précaution et recrutement de contractuels par exemple) et la gestion des ressources humaines.*

En général, les agents publics et leurs représentants ne sont pas hostiles, dans le principe, à cette recherche de performance, sous réserve de préciser de quelle performance il s'agit et de clarifier ses critères et modes d'appréciation. A cet égard, il est nécessaire de rappeler qu'il existe souvent plusieurs façons d'exercer une activité, qui sont toutes bonnes et appréciées positivement par des usagers différents, d'où la nécessité de préciser les critères d'appréciation de la performance. Mais les conséquences concrètes qu'auront ces réformes sur le travail et son organisation ne sont claires pour personne. Dans ce contexte, apparaissent assez logiquement des craintes d'un accroissement de la pression temporelle et des exigences de rendement, auxquelles la fonction publique avait jusqu'ici le sentiment d'avoir assez largement

échappé, et la "perte de qualité du service public" liée à des restrictions de moyens devient une préoccupation importante.

En réponse aux enquêtes, les appréciations portées par les fonctionnaires les plus anciens sur les évolutions qu'ils observent laissent pointer des craintes de cet ordre. On a souligné l'écart qui sépare le secteur public et le secteur privé dans les réponses à la question : "vous donne-t-on les moyens de faire un travail de bonne qualité ?" Les personnels hospitaliers sont également critiques, dans les enquêtes qui les concernent, sur les évolutions qu'ils observent<sup>77</sup> en mettant en cause des modifications spécifiées (temps de transmission des informations et des consignes d'une équipe à l'autre, par exemple) qui induisent les pressions dont ils se plaignent.

En sens inverse, de nombreux cadres tirent de la mise en œuvre de la LOLF un facteur de remotivation de leurs équipes et une clarification du sens du programme ou de l'action dont ils sont responsables.

Quoiqu'il en soit, il convient de se montrer particulièrement vigilant dans une période de changement, qui peut induire des pressions sur le personnel (et en particulier sur le personnel en deuxième moitié de carrière pour lequel il s'agit de sujets sensibles), dont la presse syndicale se fait régulièrement l'écho.

### ***3.2.2 Les réformes qui ne font en réalité que prolonger des tendances antérieures.***

- La première qui vient à l'esprit est celle de *la décentralisation*.

Entamée en 1982, elle n'est pas encore allée jusqu'à son terme. La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration (région, département, commune, auxquels s'ajoutent les intercommunalités et les nombreuses autres structures de coopération décentralisée) n'est pas encore stabilisée : des clarifications interviendront sans doute encore et, avec elles, des transferts de personnel et de financements. L'actualité récente a confirmé que ces questions restaient sensibles, au plan social pour les personnels transférés (on pense aux personnels techniques, ouvriers et de service) et au plan politique pour les élus locaux (ces transferts de compétences s'accompagnent-ils d'un transfert équivalent des financements ?). La redistribution des effectifs entre la fonction publique d'Etat et les collectivités locales pourrait donc se poursuivre, avec les problèmes que cela pose pour l'avenir de certains métiers (par exemple ceux de l'administration de l'Équipement).

- Irait dans le même sens *la poursuite de mouvements de désengagement du secteur public ou de développement des partenariats public-privé*.

---

<sup>77</sup> Voir chapitre 1

En dépit d'intentions souvent affirmées d'en réduire le volume, la tendance constante des dernières années a été une croissance des effectifs de toutes les fonctions publiques, y compris de la fonction publique d'Etat. La stabilisation trop récente des effectifs de cette dernière ne permet pas de préjuger de façon certaine qu'on a affaire à un retournement de tendance.

Mais dans l'hypothèse d'une réduction des effectifs, le mouvement impliquerait probablement des transferts au profit du secteur privé. Les secteurs de la défense ou des télécommunications illustrent bien ce phénomène, même s'ils ne sont pas les seuls concernés (tabac avec Altadis, etc.). Si les agents publics de ces entreprises peuvent opter pour la conservation d'un statut public lors de la transformation du statut, l'expérience montre que les nouveaux recrutements sont effectués sous un régime de droit privé et, qu'en cas de coup dur, ces entreprises mettent en place des plans pour faire réintégrer leurs agents publics, notamment les seniors, dans l'administration.

C'est ainsi que France Telecom a mis en place en 2002 dans le cadre du plan de redressement de l'entreprise un programme devant lui permettre de réorienter ses fonctionnaires<sup>78</sup> vers d'autres secteurs de la fonction publique. De même, les anciens arsenaux (GIAT, DCN) ont-ils reversé dans leur administration d'origine une partie de leurs agents publics lors des différents plans de restructuration qui ont récemment émaillé leur existence. Dans leurs plans sociaux ou d'incitation au départ précoce, on relève, comme dans le secteur privé des primes à la mobilité ou au départ (l'indemnité de départ volontaire) et des aides à la reconversion. D'autres entreprises publiques connaîtront sans doute des évolutions semblables au fur et à mesure de la libéralisation des marchés sur lesquels elles opèrent (énergie, poste etc.).

*L'accompagnement des restructurations industrielles dans le secteur public resterait donc une préoccupation des années à venir et, comme par le passé, les seniors risquent le plus souvent d'être les premiers concernés par ces mesures de départ provoqué ou de reconversion professionnelle forcée en fin de parcours. Ceci justifie que des propositions particulières soient faites pour mieux anticiper et accompagner ces mutations.*

- *Le développement de l'administration électronique aura des effets puissants à long terme.*

Cette évolution devrait se poursuivre et modifier à la fois les conditions de travail des agents et leurs relations avec les usagers. Les critères de recrutement dans les fonctions publiques s'en trouvent relevés par l'introduction de critères de sélection liés à la maîtrise des technologies de l'information et de la communication et, comme

---

<sup>78</sup> Plusieurs milliers d'agents au total, soit un flux qui doit passer de 100 à 150 agents à 3000 agents par an.

on l'a constaté dans le privé, ces exigences nouvelles peuvent alimenter les stéréotypes des employeurs sur la faible adaptabilité des seniors aux nouvelles technologies et sur leur nécessaire remplacement par des jeunes supposés plus performants et plus ouverts aux nouvelles technologies.

- La dernière de ces réformes concerne *les contractuels*

L'effet de la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique est difficile à appréhender. *Cette loi* n'autorise la *reconduction des CDD* au terme de six ans dans les trois fonctions publiques *qu'en vertu d'une décision expresse et impose leur transformation en CDI*. Cette mesure aura sans doute pour effet d'écourter la durée effective des contrats. Elle peut aussi avoir pour conséquence l'organisation de carrières pour les contractuels en CDI, distincte de celles des fonctionnaires, ou l'élaboration de conventions collectives adaptées au secteur public. La gestion de ces situations par les directions de ressources humaines et les responsables de programmes (au sens LOLF) sera sans doute malaisée dans la durée et peu confortable pour les agents.

Par ailleurs, réformer l'administration conduit à créer de nombreux établissements publics, qui, par dérogation de nature législative, ont la possibilité de recourir au recrutement de contractuels sur des emplois permanents, dans un cadre mieux structuré.

### **3.2.3 *Le rapport du Conseil d'Etat "des perspectives de la fonction publique" et ses suites.***

Dans son rapport de 2003 *Perspectives de la fonction publique*, le Conseil d'Etat<sup>79</sup> a finement analysé les origines et les limites de la gestion actuelle de la fonction publique. Combinée à une gestion statutaire pesante et à une organisation centralisée du pouvoir de gestion diluant les responsabilités, la structuration de cette gestion en corps trop cloisonnés et trop nombreux présente des inconvénients sérieux. En termes d'objectifs, le rapport propose un principe directeur pour l'organisation de la fonction publique<sup>80</sup>, et parmi les principales questions à traiter, il soulève deux questions qui nous intéressent ici plus particulièrement :

---

<sup>79</sup> On ne peut présenter ici une synthèse de ce travail particulièrement riche, auquel le groupe s'est référé à de nombreuses reprises, et qui se trouve cité à diverses pages du présent rapport. Pour une lecture complète, on renverra à la bibliographie en annexe.

<sup>80</sup> Ce principe est formulé ainsi : "permettre, dans le respect des valeurs fondatrices et des principes de base de la fonction publique, l'adaptation des ressources humaines aux missions du service public et aux métiers et qualifications professionnelles qu'elles impliquent." Concrètement, l'ensemble des garanties offertes à l'agent et au citoyen devraient être

- La première question est celle des structures de gestion : faut-il maintenir la structure actuelle par corps, dotés de statuts particuliers, ou adopter le principe d'une organisation fondée sur des "cadres de gestion" à vocation très élargie, permettant l'accès à une plus grande variété d'emplois, et où la situation des agents n'est pas déterminée par la seule évolution du grade, mais dépend aussi des emplois occupés ?

Dans le premier cas, pour alléger le système, le rapport préconise d'engager diverses mesures comme d'accentuer la politique de fusions des corps, d'homogénéiser leurs structures, de développer les statuts d'emploi et de poursuivre la déconcentration de la gestion de ces corps.

Dans la seconde hypothèse, qui a débouché sur un projet de réforme "d'organisation par cadres statutaires" présenté en 2005 pour étude aux partenaires sociaux, le fonctionnaire appartiendrait à un ensemble plus large que la très grande majorité des corps actuels (trois à cinq dizaines de cadres de gestion ou d'emploi, contre neuf centaines de corps), caractérisé par son appartenance à une "filière" professionnelle et à un niveau de compétence<sup>81</sup>. La facilité de circulation des fonctionnaires à l'intérieur de ce "cadre", correspondant mieux que les corps à des logiques de compétences et de métiers, devrait être accrue, et des possibilités de changement de filière seraient préservées. Outre le positionnement dans la carrière, la rémunération tiendrait compte de la nature des emplois occupés – définis avec le support d'un contrat d'affectation sur emploi explicite. Quant à la déconcentration de la gestion nécessaire, elle serait également facilitée par la taille des ensembles (cadres de gestion ou statutaires) ainsi constitués.

- La seconde question est relative au rôle du contrat dans la fonction publique. Cette question, qui soulève des problèmes juridiques intéressants, a une dimension collective et une dimension individuelle. Le rapport propose de réserver une plus grande place et de donner une valeur juridique aux contrats collectifs signés entre l'employeur et les organisations de salariés. Quant au contrat négocié entre l'autorité gestionnaire et son agent, il est destiné à donner plus de consistance à la notion d'emploi en détaillant les compétences attendues et à fixer de façon claire les objectifs à atteindre. Si ces propositions, qui ne font pas actuellement l'objet d'étude spécifique, étaient reprises et débouchaient sur la négociation de contrats collectifs en particulier, il conviendrait d'y inclure des dispositions concernant la situation des

---

maintenues, mais les agents devaient évoluer dans un cadre élargi, plus souple et plus proche de la logique de compétence et de métier.

<sup>81</sup> Le dernier projet présenté comportait 28 cadres statutaires eux-mêmes organisés en 6 filières professionnelles (administration ; formation et culture ; administration financière ; santé et social ; technique ; sécurité) et en cinq niveaux de responsabilité.

seniors – le présent rapport pouvant donner quelques indications sur les points prioritaires de débat. S'agissant des contrats individuels, il conviendrait de s'interroger, dans le même esprit, sur la portée des engagements "de carrière", à plus long terme, qui sont envisagés plus loin au chapitre 4.

Les débats autour de ces hypothèses et propositions sont nourris. Le projet d'organisation en "cadres statutaires" qui a été présenté, et qui propose de conserver les corps mais de les regrouper pour offrir des aires de mobilité accrue aux agents, a suscité quelques craintes. Sa mise en œuvre immédiate soulèverait assurément des réactions compliquées (Le rapprochement de statuts et la fusion de corps seraient d'ailleurs tout aussi délicat, notamment par suite des disparités des régimes statutaires et indemnitaires qu'il conviendrait de regrouper). La fixation de "frontières" nouvelles entre filières suscite également des débats. Des expérimentations – s'apparentant alors à de simples fusions de corps – pourraient ne concerner que certaines filières (la filière administrative, par exemple, dans laquelle des corps peuvent être plus aisément regroupés que dans d'autres filières).

En tout état de cause, le groupe a considéré qu'indépendamment des voies choisies, qui ne relèvent pas de sa compétence, les propositions aujourd'hui en débat, suite notamment au rapport du Conseil d'Etat, sur l'évolution des modes de gestion des ressources humaines rencontraient ses propres réflexions sur plusieurs points, en soulignant la nécessité de :

- faire une place accrue à la gestion des *compétences* dans la fonction publique
- ouvrir une plus large *aire de mobilité* aux agents et en *assouplir* les modalités
- *déconcentrer* la gestion des ressources humaines
- faire mieux apparaître les attentes à l'égard des agents et les engagements de *travail réel* notamment dans la relation avec l'autorité hiérarchique.

### **3.2.4 Des réflexions sur les composantes de la rémunération des agents.**

Elles ont été présentées aux partenaires et au débat public dans le même temps que les projets précédents ; le rapport du Conseil d'Etat inclut également la rémunération des agents publics dans le champ de ses réflexions, en proposant notamment d'en distinguer plusieurs composantes.

La rémunération de l'agent se compose à l'heure actuelle d'un traitement de base, qui sanctionne une qualification ou l'appartenance à un cadre statutaire, et d'accessoires qui sont supposés indemniser des sujétions et des frais ou rémunérer la productivité ou le mérite, mais qui ont également pris progressivement un caractère quasi statutaire, difficilement modulable. L'introduction récente de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) tend à identifier dans la rémunération de l'agent une composante

directement liée à l'emploi ou au poste de travail occupé, totalement déconnectée du statut.

L'introduction de la LOLF et l'insistance sur la nécessité de mieux rémunérer la performance individuelle conduit à envisager pour l'avenir une rémunération qui se décomposerait en trois éléments : le traitement de base, qui continuerait à rémunérer la qualification et resterait lié au statut, une composante dépendant du poste occupé, et une composante rémunérant la performance individuelle ou collective. Le groupe de travail n'avait pas à évaluer la pertinence ou les difficultés de mise en œuvre de ce projet, dont beaucoup d'éléments s'éloignent du centre de sa réflexion. Mais il a relevé que *toute évolution dans la structure de la rémunération pourrait avoir des conséquences sensibles sur l'emploi des seniors*. Même dans la fonction publique en effet, *le coût respectif des rémunérations des juniors et des seniors peut orienter des préférences de recrutement ou d'affectation. La logique de progression continue qui veut que le revenu maximum y soit perçu à la veille du départ à la retraite peut y avoir des effets défavorables sur la demande d'emplois de seniors*. Certains craignent, en tous cas, que le dispositif LOLF ne renforce ces effets. Ces réflexions conduisent certains à faire valoir l'intérêt d'une "courbe en cloche" rémunérant davantage l'agent à un âge de la vie où pèsent sur lui les charges de l'éducation des enfants et baissant le coût du travail pour l'employeur en fin de carrière.

### ***3.2.5 Au total, ces réformes génèrent dans la présente période beaucoup d'inconnues***

Ces réformes et projets de réformes, dont les effets ne sont pas clairement encore perçus par les agents, suscitent chez eux et chez les gestionnaires des ressources humaines de nombreuses incertitudes et parfois des inquiétudes. Leurs enjeux pour la gestion des ressources humaines sont rarement anticipés et encore moins appréciés dans leur ensemble de façon cohérente.

Les débats suscités par la présentation de ces projets génèrent des commentaires très mal vécus sur "l'immobilisme" de services et d'agents publics qui ont à faire face à une avalanche de réformes - celles qui viennent d'être décrites arrivant, pour toutes les administrations, à peu près en même temps que deux réformes successives complexes des marchés publics et de nombreuses stratégies ministérielles de réforme. Par exemple, pour s'en tenir à un seul domaine, on peut prendre le cas de la santé, où se superposent des réformes aussi lourdes que l'introduction de la tarification à l'activité et l'opération "hôpital 2007" pour le secteur hospitalier, la réforme de l'assurance maladie de 2004, la mise en œuvre de la loi de santé publique et divers "plans" comme le plan santé mentale ou le plan santé au travail qui datent de 2004 ou encore le plan Alzheimer plus ancien qui n'est pas achevé... A des projets lourds de ce type, s'ajoutent naturellement la conduite moins "visible" des politiques sectorielles qui comportent, pour reprendre le cas de la santé, à la fois des opérations annuelles régulières, le face à face avec l'imprévu (canicule ou grippe aviaire...), le

pilotage de nombreux établissements publics (agences de santé publique) auxquels ont été déléguées nombre des tâches techniques et scientifiques développées dans les dernières années, ainsi que l'ouverture sur l'Europe et les transpositions de directives qui en découlent et enfin, la définition et la mise en œuvre d'une stratégie ministérielle de réforme, comme dans tous les autres ministères. L'exemple de la Santé, très parlant, est comparable à la situation d'autres départements (l'Équipement, l'Éducation, la Défense...), pour lesquels *le contraste est tout aussi frappant entre d'un côté un discours public stigmatisant "l'immobilisme des fonctionnaires" et de l'autre la responsabilité qu'ils assument de changements profonds et en nombre croissant.*

Les agents de l'État, ne sont pas hostiles au principe des réformes, aspirent paradoxalement à moins de réformes conjoncturelles, à plus de continuité dans les politiques suivies et à plus de visibilité de la part de leur employeur, car c'est, en fin de compte, leur manière de travailler que l'on modifie à chaque fois. *Les injonctions successives dont la cohérence n'est pas assurée font, on le sait, partie des conditions de travail parmi les plus mal supportées par les travailleurs qui prennent de l'âge : beaucoup d'agents âgés expriment sans détour leur lassitude et leur souhait de départ motivé par des successions d'orientations trop fréquentes, une impression de réformisme désordonné au cours des dernières années, accompagné d'un manque régulier de considération pour leur travail et aboutissant à une perte de repères et du sens du travail. Sans doute faut-il développer les capacités d'adaptation au changement des agents publics, mais le climat de confiance est à cet égard nécessaire. Or ce climat de confiance entre l'État employeur et ses agents les plus âgés est en partie aujourd'hui à restaurer.*

### **3.3 L'allongement de la carrière: une perspective qui n'attire ni les employeurs publics ni les agents.**

Le propos sur le nécessaire allongement de la carrière comme mesure d'accompagnement de la réforme des retraites passe pour le moment assez mal tant auprès des employeurs que des agents.

#### ***3.3.1 Des employeurs publics loin d'être convaincus de la nécessité de conserver plus longtemps les seniors en activité.***

Du côté de la fonction publique d'État, la plupart des responsables d'administrations s'inscrivent dans une perspective de "gains de productivité" et de réduction des effectifs à long terme. Le départ précoce des seniors représente pour eux une opportunité d'atteindre plus rapidement cet objectif sans nuire au déroulement de carrière des présents. Au mieux, le non remplacement de tous les départs sert à gager des améliorations de perspective de carrière pour les plus jeunes.

Par ailleurs, même s'ils admettent que la prolongation d'activité ne se présente pas dans les mêmes termes pour la catégorie A et pour les catégories B et C, les employeurs publics partagent des a priori identiques à ceux des employeurs privés sur les cadres seniors : dynamisme émoussé, fatigue, démotivation et faible contribution ou utilité pour le service. Dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, l'usure prématurée des ouvriers et des agents de catégorie C est souvent mise en avant pour juger souhaitable un départ précoce des seniors. Les employeurs ne sont pas fâchés de les voir partir avant 60 ans et la plupart des gestionnaires espèrent que le mécanisme des décotes et surcotes applicable à compter de 2006 ne modifiera pas substantiellement les comportements de départ.

Exception notable : les établissements hospitaliers, dont les personnels soignants prennent en moyenne leur retraite tôt et sont actuellement difficiles à remplacer, notamment les médecins et les infirmières. Les médecins viennent d'être autorisés à prolonger leur service au-delà de l'âge limite de 65 ans. Les responsables hospitaliers sont inquiets de ne pas pouvoir remplir leurs missions correctement faute des relais nécessaires lors des départs en retraite. A terme, cette inquiétude pourrait être partagée par de nombreux responsables de services et administrations publiques. Il ne semble pas qu'aujourd'hui ces perspectives (à cinq ou dix ans selon les métiers et les services, et dans des conditions qui restent à apprécier au cas par cas) fassent l'objet des études prospectives qui seraient nécessaires.

Les auditions du groupe de travail confirment en tout point cet a priori généralement négatif des employeurs publics et de ceux qui sont chargés de la gestion des ressources humaines au sein des grandes administrations sur les seniors, y compris à l'égard des fonctionnaires de catégorie A+. Le paradoxe est qu'ils ne se sentent guère de responsabilité dans cette situation. Ceci renvoie naturellement à la faiblesse de la gestion des ressources humaines dans les fonctions publiques et aux carences du management, évoquées plus loin. *La tâche sera donc rude : conserver plus longtemps les seniors passera, comme dans le secteur privé, par un changement radical des représentations, particulièrement chez les employeurs au niveau le plus élevé.*

### **3.3.2 Du côté des fonctionnaires, le tableau n'est pas très différent.**

Après tout, le fonctionnaire en fin de carrière devrait être un actif heureux : il a échappé au sort peu enviable des salariés du secteur privé souvent hors emploi au même âge pour des raisons indépendantes de leur volonté, il a bénéficié d'un avancement dominé par l'ancienneté et se trouve alors au sommet de sa carrière s'il l'a débutée jeune comme titulaire de la fonction publique; il va bientôt pouvoir partir en retraite et, s'il décidait d'anticiper légèrement son départ, il ne subirait qu'une faible pénalisation tant que les décotes (dont le taux ne s'élève que très

progressivement), restent faibles. En outre, il a souvent connu des conditions de travail plus douces que dans le privé si bien que son meilleur état de santé devrait le prédisposer à envisager positivement une prolongation de son activité. Cependant, les agents publics comme leurs collègues du privé, ont intégré l'aspiration à un départ précoce. Les indications partielles issues de toutes provenances concordent.

Les premières données pertinentes proviennent de l'observation statistique. On a déjà indiqué (voir chapitre 1) que les fonctionnaires partent à la retraite « dès qu'ils estiment pouvoir le faire », c'est-à-dire dès qu'ils ont atteint l'âge auquel est atteint le droit à retraite – étant entendu que les observations disponibles portent sur une situation (qui va bientôt se modifier) où la poursuite d'une activité au-delà de cette date modifie certes le revenu immédiat (le salaire est supérieur à une pension) mais a un impact mesuré sur le montant de la pension future.

Les enquêtes qu'on a évoquées permettent d'appréhender un peu mieux l'état d'esprit des seniors dans l'administration publique.

L'exploitation complémentaire de l'enquête SVP 50 tend à confirmer de nombreux points déjà relevés. Les agents du secteur "administration publique" sont moins exposés que ceux des autres secteurs à des contraintes de travail pouvant avoir des effets sur la santé à long terme ; ils ont, comme les salariés du secteur « santé action sociale » ou de la construction, une vision positive sur le sens et l'utilité de leur travail et sur son caractère « apprenant » ; ils éprouvent moins que d'autres le sentiment d'être exploités ou d'être assimilés à des vieux ; mais ils ont plus que d'autres l'impression de ne pas être reconnus à leur juste valeur et autant que les autres le sentiment de ne pas avoir les moyens de faire un travail de bonne qualité. Les agents de l'administration publique connaissent mieux que les autres l'âge auquel ils peuvent prétendre à une retraite à taux plein et la moitié d'entre eux pensent arrêter juste à cet âge (70 % pensent arrêter avant cet âge ou juste à cet âge, 15 % après cet âge tandis que 15 % ne savent pas encore à quel âge arrêter). Finalement, seul 1 agent public sur 7 pense partir plus tard que l'âge de la retraite à taux plein, ce qui est assez peu mais fait écho à l'image positive de la retraite. Et pour ceux qui envisagent de différer le départ en retraite, le souci du maintien du revenu et la satisfaction dans le travail sont les motifs invoqués à l'appui de cette option.

Les témoignages individuels recueillis par les services en charge de la préparation ou de la liquidation des dossiers de pension renvoient de façon impressionniste la même image. Le rapport Vallemont de 2001 signalait déjà bon nombre de ces points.

Les entretiens avec des médecins du travail du secteur public confirment ces analyses, ainsi que les organisations syndicales auditionnées : toutes font écho à l'état d'esprit souvent peu optimiste des agents de la FPE en fin de carrière dont on a esquissé l'analyse au paragraphe 2.2.6, les médecins n'hésitant pas à identifier un

management déficient comme étant à l'origine de bon nombre des difficultés rencontrées.

En définitive, les agents publics semblent ressentir fortement, en fin de carrière, la perte du sens de l'action publique et du sens de leur travail. Cette désaffection des seniors en fin de parcours renvoie aux attentes spécifiques des agents du secteur public par rapport à leur employeur, et au contrat moral implicite entre eux. Il est frappant de constater que les études montrent que l'agent public met beaucoup moins en avant que le salarié du privé la revendication salariale si ce contrat implicite est respecté et qu'il insiste davantage sur l'intérêt du travail et sur la qualité de la relation de travail (en particulier avec la hiérarchie). En ce qui concerne l'âge du départ, l'agent public revendique d'abord des possibilités de choix personnel.

En vérité, il convient de nuancer selon les fonctions publiques : la situation est assez préoccupante pour la fonction publique d'Etat, nettement meilleure pour la fonction publique territoriale ; elle est mitigée dans la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, S. Volkoff et F. Bardot, deux des responsables de l'étude SVP 50, soulignent le comportement « légitimiste » (partir quand la réglementation le permet et à l'heure où elle le permet) des agents publics. Sans trancher définitivement ce point, qui justifie de poursuivre les recherches, il se peut que les salariés du public, qui connaissent mieux leurs droits<sup>82</sup>, qui ont souvent choisi le secteur public en sachant qu'il faciliterait la combinaison vie professionnelle / vie personnelle, qui reçoivent des sollicitations associatives nombreuses en fin de carrière<sup>83</sup>, fassent en définitive un choix évident pour eux et prédictible : arrêter à l'heure programmée d'avance par le statut pour réinvestir plutôt dans la vie personnelle.

*L'enquête "Choix de départ en retraite"* apporte un éclairage complémentaire (voir plus haut paragraphe 1.3. la présentation de l'enquête, dont on rappelle qu'elle repose sur l'interrogation de personnes de 54 à 59 ans). La satisfaction globale des fonctionnaires et des salariés vis-à-vis de leur emploi actuel diffère peu (87 % des premiers, 81% des seconds, s'en disent satisfaits). Mais en revanche les deux groupes distingués par cette enquête diffèrent selon les motifs de satisfaction : les fonctionnaires se disent, plus souvent que les salariés, satisfaits de leur rémunération, de la variété des tâches, d'un travail qui "leur permet d'apprendre des choses", mais affirment moins souvent "qu'on leur donne les moyens de faire un travail de bonne qualité". A l'inverse, les fonctionnaires se plaignent moins souvent que les salariés d'être mal payés (44%

---

<sup>82</sup> Le fait que ces droits relèvent d'un statut et que les règles en soient très simples (du moins au moment des enquêtes) facilite leur bonne visibilité.

<sup>83</sup> C'est notamment le cas des enseignants: le SNES a réalisé auprès des "jeunes retraités de l'enseignement" des enquêtes qui montrent bien la continuité entre des activités associatives et culturelles riches durant la vie active et leur développement au moment de la retraite.

contre 51%), de faire un travail répétitif (24% contre 32%), de ne pas "apprendre des choses dans leur travail" ((21% contre 32%) mais plus souvent qu'on "ne leur donne pas les moyens de faire un travail de bonne qualité" (35% contre 26%).

On observe une convergence avec l'enquête SVP 50 sur l'insatisfaction relative des agents publics en fin de carrière concernant les moyens de faire un travail de qualité. Quant aux critères de choix avancés pour un futur départ en retraite, ils ne varient pas sensiblement selon les deux groupes : on trouve dans l'ordre décroissant l'état de santé, puis le temps libre dont la personne pourra disposer (l'attente est plus forte pour les agents du public sur ce point. 80 % des fonctionnaires de l'échantillon contre 73 % des salariés du secteur privé font état d'une activité dans laquelle ils comptent s'investir) et le niveau de vie dont bénéficiera le retraité (ce critère a plus de poids dans le privé). On notera enfin que les fonctionnaires, davantage que les salariés du privé, éprouvent le sentiment de pouvoir choisir le moment de leur départ.

S'agissant des "non titulaires", on soulignera que si on connaît mal leurs parcours longitudinaux, leurs fins de carrière ne sont pas du tout étudiées.

*Au total*, concernant les souhaits de départ à la retraite des agents publics, quelques traits saillants se dégagent :

- . ceux qui veulent partir *avant* la date prévue sont essentiellement ceux qui se trouvent confrontés à des problèmes de santé ou à des conditions de travail difficiles (dont le service dans les zones dites sensibles) ;
- . le fait de pouvoir choisir le moment du départ est fortement apprécié ;
- . les considérations liées au sens et à l'utilité du travail pèsent fortement sur ce choix.

Mais il n'est pas impossible que les agents soient très rationnels dans leur choix : ils décrocheraient à l'âge prévu par le statut, en ayant prévu de faire autre chose, car leur état de santé, en moyenne meilleur que dans le privé, le leur permet. Si cette hypothèse se trouvait vérifiée, le recul des âges de départ devrait se traduire par un glissement dans le temps de cette planification des étapes de la vie.

### **3.3.3 *Changer de perspectives sur l'allongement de carrière ?***

*L'aspiration partagée des employeurs et des agents publics à un départ précoce semble en définitive profondément ancrée et peu d'indices laissent augurer d'un changement d'attitude. Le 2<sup>ème</sup> rapport du COR a souligné que dans le secteur privé la suppression et la simplification des dispositifs de préretraite s'accompagnaient d'effets de report sur d'autres formes de cessation prématurée d'activité, notamment sur la dispense de recherche d'emploi. Sans que le groupe de travail ait pu acquérir une certitude sur ce*

point, des indices ou des impressions concordantes laissent présager, avec la suppression ou le recul du CFA et de la CPA dans les fonctions publiques, la possibilité d'un phénomène de "report" d'une autre nature. L'allongement de la durée ou l'augmentation du nombre des congés maladie, des arrêts de travail de longue durée et des demandes de reconnaissance d'invalidité sont évoqués en effet parallèlement dans le secteur public – mais ils n'ont pas fait l'objet d'une étude d'ensemble. Avec l'allongement de la durée d'activité, ces dispositifs pourraient être de plus en plus utilisés comme modalités de compensation de difficultés liées au vieillissement ou de retrait anticipé de l'activité.

Les études de l'absentéisme sont particulièrement complexes, et rares. Mais elles peuvent être sources d'enseignements particulièrement intéressants dans une période d'allongement de la vie active : on sait en effet que la fréquence des absences augmente avec l'âge – avec l'augmentation de pathologies liée au vieillissement, mais aussi aux conditions de travail, et à diverses données de comportement. Une étude *expérimentale* a été menée à partir de données de 24 centres de gestion de la fonction publique territoriale sur l'absentéisme<sup>84</sup>. Elle montre la richesse de telles investigations sur une assez large échelle, qui permettent d'avancer des hypothèses explicatives de variations selon divers facteurs (âge mais aussi statut des agents, taille des structures, modalités d'organisation du travail, distance domicile-travail, nature du congé...) et pourraient en faire de véritables outils de gestion des ressources humaines, tant pour les services spécialisés dans cette gestion que pour des services de prévention.

S'agissant de l'invalidité, le service des pensions note que le pourcentage de départs avec des pensions d'invalidité dans la fonction publique d'Etat (hors Poste et France Telecom) est tombé de 0,23 % en 1996 à 0,19 % en 2000-2001 mais est remonté à 0,21 % en 2002 puis 0,23 % en 2004. Rapporté au flux annuel des départs en retraite, le nombre de départs avec pensions d'invalidité a connu une évolution de même nature : il est passé de 10,17 % en 1995 à 6,70 % en 2003 mais est remonté à 6,81 % en 2004. La pente de la courbe a connu une cassure autour de l'an 2000, soit avant la réforme des retraites de 2003, aussi bien pour les sédentaires que pour les actifs et pour les hommes que pour les femmes. Les raisons n'en sont pas claires et ne sont pas forcément liées à la réforme des retraites : elles sont probablement pour partie liées à des effets structurels et de génération.

Pour l'avenir, il convient toutefois d'observer que les pensions d'invalidité ne seront soumises ni à l'allongement de la durée de cotisation prévu par la réforme d'août 2003 ni aux décotes, ce qui en accroîtra "l'attractivité" relative.

---

<sup>84</sup> Documents de travail aimablement communiqués par le Centre intercommunal de gestion de la grande couronne. Travaux en cours.

Une étude conduite pour le groupe de travail à partir des éléments d'une base de données regroupant une quinzaine de CHU souligne l'augmentation de la durée moyenne d'absence pour raisons médicales (21,77 jours en 1999 et 25,82 en 2003). La durée moyenne des congés de longue maladie ou de longue durée s'accroît (242 jours en 2003) et on note une corrélation évidente entre vieillissement et allongement de la durée d'absence pour accident du travail / maladie professionnelle et congés de longue maladie/congés de longue durée : la durée moyenne est de 10 jours entre 41 et 55 ans ; elle passe à 22 jours après 55 ans. Ce sont les ASH, AS et TO, c'est-à-dire des catégories qui ont une des charges de travail les plus lourdes au plan physique, qui ont la durée moyenne d'absence la plus longue. Au moment de l'étude, l'effet de la réduction du temps de travail n'avait pas encore pu être mesuré.

Certaines organisations syndicales auditionnées ont également fait état d'une augmentation des arrêts maladie dans les catégories comme les personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), dont la progression est faible en fin de carrière.

*Au total, le groupe de travail recommande au COR, au vu de ces quelques indices, de suivre particulièrement l'évolution des données dans ce domaine, de veiller à ce soient organisés leur rassemblement et leur consolidation et de les faire analyser pour vérifier si la réforme des retraites s'accompagne ou non dans le secteur public d'un report sur d'autres formes d'allègement ou de cessation précoce du travail.*

\*

\* \*

### **Recommandations**

Au vu des transformations profondes qui affectent les fonctions publiques, il est indispensable de suivre avec une particulière attention trois sujets particuliers, sous forme d'études complémentaires, indispensables pour donner lieu ultérieurement à un approfondissement de la réflexion

#### **Propositions d'études /d'approfondissement de la réflexion**

- Etude et prospective des conséquences de la réforme budgétaire (LOLF) sur le travail et l'organisation du travail des agents publics dans différents secteurs
- Etude longitudinale des carrières des contractuels et d'autres catégories de non titulaires (avant, pendant, et après leur service dans la fonction publique)
- Suivi de l'ensemble des dispositifs d'allègement ou de sortie précoce, temporaire ou définitive du travail : CPA, maladie, invalidité, absentéisme,... et étude d'éventuels effets de report liés à leurs modifications.

#### 4 MOTIVER ET VALORISER LES AGENTS SUR L'ENSEMBLE DE LEUR PARCOURS PROFESSIONNEL.

Quand l'attention et la sollicitation des autres se portent sur notre personne et sur l'objet de notre travail, nous nous sentons immédiatement mieux et nous sommes plus performants. Cette évidence ne doit pas être oubliée non plus dans la fonction publique, si on souhaite que ses agents poursuivent jusqu'au bout des trajectoires professionnelles plus longues, sans graves difficultés et sans dépit ou regret.

L'état des lieux précédent souligne que la gestion des ressources humaines dans la fonction publique selon ses règles de fonctionnement propres retient autant, ou plus, d'attention que dans d'autres secteurs, mais que la considération dont font l'objet les hommes et leur travail y est perçue par eux comme insuffisante.

C'est donc à une attention renouvelée aux parcours et aux modalités de valorisation des agents, à toutes leurs étapes, qu'invitent les observations précédentes. On commencera par présenter dans ce quatrième chapitre plusieurs axes d'action destinés à valoriser les agents sur l'ensemble de leur vie professionnelle – avec une attention particulière à la seconde moitié de leur carrière lorsque cela est apparu pertinent au groupe de travail. Cependant, dans le contexte actuel, ces orientations pourront difficilement être mises en œuvre sans changements importants du positionnement, des missions et des moyens affectés au management et à la gestion des ressources humaines. C'est pourquoi il est apparu indispensable au groupe de consacrer une cinquième et dernière partie du rapport à quelques réflexions plus globales sur la gestion des hommes, des femmes et de leurs projets dans la fonction publique, sans lesquelles les propositions précédentes ont toutes les chances de rester lettre morte.

Les orientations touchant aux parcours professionnels dans les trois fonctions publiques sont déclinées en mesures plus concrètes lorsque le groupe a pu identifier des illustrations ou traductions de ces orientations. Quatre orientations sont suggérées pour l'action.

- *Les possibilités de choix personnels dans la construction des parcours.* La diversité individuelle des manières d'avancer en âge, la variété des projets personnels de vie qui s'y rattachent, et le désir croissant dans la population des fonctionnaires de "personnaliser les trajectoires", justifient qu'on encourage et qu'on accompagne des trajectoires valorisantes diversifiées. A côté des parcours de progression hiérarchique classiques, les agents qui souhaitent s'orienter vers une spécialisation technique, des transferts "horizontaux" de savoir-faire dans

plusieurs domaines d'intervention, le management d'équipes, la représentation "externe" du métier, le pilotage stratégique de projets... doivent être encouragés et reconnus dans leur choix. L'intérêt des agents rejoint ici celui de leurs employeurs publics, qui ont de moins en moins besoin "d'exécutants" et de plus en plus de compétences construites dans la variété et la multiplicité des pratiques.

- *La carrière administrative et l'avancement des agents* régis par les dispositifs statutaires particuliers des corps et cadres d'emploi. Ces dispositifs ont généralement été conçus pour des carrières relativement courtes et dans le contexte d'évolutions démographiques assez stables. Dans un contexte nouveau de ce double point de vue, des révisions sont à envisager pour lever les blocages en cours ou en fin de carrière, moduler les profils de progression et faciliter les circulations entre corps, cadres d'emploi, fonctions publiques.
- *La reconnaissance de l'expérience et l'adaptation des compétences des agents à tout âge.* Pour entretenir l'employabilité des agents, il est essentiel que leurs compétences et leur expérience personnelle, à tout âge, soient mieux reconnues, surtout quand on souhaite qu'ils s'engagent dans des parcours plus longs. Des dispositifs multiples sont à revoir dans ce sens. L'acquisition de nouvelles compétences à tout âge en est le corollaire nécessaire.
- *Prendre en compte la possible fragilisation des agents avec l'âge.* L'âge, en lui-même, n'est ni un motif d'exclusion du travail, ni une raison d'écartier les agents de la formation et de la mobilité. Mais c'est une raison de veiller mieux, individuellement et collectivement, sur leur état de santé aussi en amont que possible de la survenue de difficultés, et de prévoir un éventail de moyens d'adaptation du travail aux risques de détérioration - ou d'exclusion par l'invalidité.

Les mesures présentées dans les paragraphes suivants ne sont pas des propositions "clés en main" : aucune n'échappe au besoin d'approfondissement, de concertation, d'adaptation aux situations locales avant de déboucher sur les programmes ou, le cas échéant, sur des propositions détaillées et opérationnelles.

#### **4.1 Elargir les possibilités de choix personnel dans la construction des parcours.**

Si l'objectif essentiel est de maintenir et de renouveler l'intérêt des agents pour leur travail, élargir les possibilités de choix dans la construction des parcours est essentiel pour prévenir la lassitude provoquée par l'exercice d'une même fonction sur une trop longue période, pour entretenir la capacité de mobilisation, pour éviter les

découragements. L'ouverture de possibilités de choix répond à un souhait exprimé de façon de plus en plus fréquente par les agents publics, à commencer par les plus jeunes. Même les métiers que l'on aime peuvent lasser. Pour sa part, la fonction publique a tout intérêt à disposer de personnels de profils variés, construits par des expériences diversifiées. Par ailleurs, même dans un système normé de carrière, un parcours ne se fait pas sans l'agent lui-même. Celui-ci doit être responsabilisé sur les conditions de son déroulement et acteur de son évolution : les propositions qui suivent visent à lui offrir des services et des appuis, mais n'écartent pas son engagement personnel - nécessaire pour une mobilité ou des formations, par exemple. Au-delà de ces propositions, est ici en jeu une plus grande responsabilité des agents quant à leur devenir. L'employeur public a des responsabilités en matière de maintien de l'employabilité de ses agents ; mais s'il les exerce mieux, les agents peuvent être réellement appelés à prendre en mains leur propre carrière et à devenir acteur de sa gestion.

Les études des chercheurs du LATTIS ou d'autres équipes, comme celles de l'ANACT, montrent que plusieurs types de parcours peuvent être appréciés par les agents. Après analyse des parcours et des projets d'un échantillon de fonctionnaires, l'ANACT caractérise ainsi trois types de parcours professionnels, correspondant à des projets différenciés -qui peuvent d'ailleurs varier au cours d'une vie : celui du "généraliste" qui souhaite changer souvent d'activité (particulièrement en début de carrière), celui du "manager" qui pense son parcours en termes de responsabilités d'encadrement, celui du "spécialiste" qui préfère approfondir sa connaissance d'un même domaine.

Aujourd'hui, la fonction publique privilégie la plupart du temps les parcours de progression en termes de responsabilités managériales. *Mieux valoriser, mieux organiser des parcours aujourd'hui "atypiques" comme ceux du "spécialiste" ou du "généraliste", qui enrichissent tout autant les savoir-faire, l'expérience et l'intérêt du fonctionnaire pour son activité professionnelle mériterait une réflexion spécifique.* Certains exemples montrent que des consensus peuvent être établis pour favoriser ce type de parcours : sujet de dialogue social important, il pourrait avantageusement être mis sur agenda probablement d'abord au niveau local, en fonction des opportunités et des besoins.

Le ministère de l'Équipement, par exemple, a favorisé après réflexion et concertation avec le personnel et les partenaires syndicaux un type de carrière transversale approprié aux questions traitées par cette administration, celle du "généraliste de domaine". Les agents qui suivent ce type de parcours occupent successivement une série de postes - probablement de même "niveau hiérarchique" - touchant à un même sujet (par exemple l'eau), acquièrent une compétence très complète, recherchée. Les instances paritaires sont convenus de favoriser ce type de parcours.

Dans un autre esprit, certains départements ministériels ont défini des "chaînes de postes" qui s'inscrivent dans une progression qui a du sens. La police, les grandes administrations en réseau (les réseaux des Finances par exemple), ont conçu des carrières qui intègrent en partie ce modèle et organisent parfois des passerelles intéressantes entre plusieurs voies. On note que ces modèles, qui concernent des administrations disséminées sur le territoire, mobilisent un levier puissant : le désir des fonctionnaires de retourner "au pays", au plus près de leur département ou de leur ville d'attache affective. Mais plus globalement dans ces mêmes ministères, le cloisonnement demeure, pour l'essentiel, de règle et les parcours sont déterminés le plus souvent à l'intérieur d'une même direction, où le profil-modèle d'une bonne carrière fait l'objet d'un consensus assez fort, rarement précédé cependant de concertations sur la diversité de profils de parcours "utiles" comme à l'Équipement, et la diversité des projets de parcours reste faible.

Il est intéressant de vérifier si au-delà des structures, lorsqu'ils sont personnellement interrogés, les fonctionnaires se montrent intéressés par une diversification de leurs carrières. Il est non moins important d'observer que les projets des seniors, loin de se trouver "unifiés" par l'âge, varient selon les personnes.

Les enquêtes réalisées auprès des enseignants<sup>85</sup> sont assez éclairantes : si un tiers d'entre eux envisage de cesser d'enseigner, parmi eux certains veulent quitter définitivement l'enseignement secondaire, d'autres souhaiteraient partager leur activité avec de nouveaux centres d'intérêt proches (IUFM, formation continue, enseignement supérieur), d'autres encore préféreraient une mobilité totale temporaire ; enfin, la part de ceux qui se montrent intéressés par une "seconde carrière" dans un autre secteur de la fonction publique a augmenté (elle atteint 14% en 2004) depuis l'ouverture, par la loi d'août 2003, de nouvelles possibilités de "seconde carrière". Il est difficile d'étendre ce constat à d'autres métiers de la fonction publique, faute de données qui restent à recueillir de façon organisée.

*S'agissant des seniors, la diversité de leurs aspirations est également soulignée par toutes les études et se situe dans la continuité de la diversité des projets de carrière : l'âge n'est pas vécu uniformément, au contraire. L'ANACT souligne que si certains souhaitent abandonner des responsabilités d'encadrement pour se réinvestir dans des projets spécifiques, éventuellement transversaux, d'autres au contraire veulent poursuivre une évolution hiérarchique arrivée tardivement ; certains voudront se réinvestir dans un nouveau changement à la faveur d'une liberté plus grande dans leur vie privée, d'autres, rechercher un meilleur équilibre entre vie privée/vie professionnelle et passer à temps partiel...*

---

<sup>85</sup> Voir notamment note d'information de la DEP. N° 05-07 mars 2005: *Portrait des enseignants du second degré en 2004*. Voir également enquêtes du SNES et de la FSU déjà citées.

C'est pourquoi prévoir des dispositions particulières *réservées* ou destinées quasi exclusivement aux agents âgés, en laissant en l'état les parcours préalables n'a pas vraiment de sens – il convient seulement, dans l'éventail de choix qui doit être ouvert à tout âge, de veiller à faire figurer des opportunités qui peuvent faciliter la perspective d'un passage proche et progressif à la retraite, voire la préparer.

Pour favoriser des parcours différenciés dans la fonction publique, plusieurs aménagements de dispositifs ont été évoqués par le groupe. Ils demeurent à approfondir en concertation entre les administrations et les représentants du personnel, en les adaptant, le cas échéant, aux métiers et aux services des trois fonctions publiques. Dans la fonction publique territoriale en particulier, on examinera attentivement la possibilité d'autoriser des détachements entre filières au sein d'une même collectivité. Cette mesure permettrait d'accompagner statutairement et avec souplesse (possibilité de retour ou d'intégration) des choix de changement d'orientation.

#### ***4.1.1 Favoriser les mobilités tout au long de la carrière***

Si la mobilité est inscrite au premier rang des droits du fonctionnaire, si des procédures particulières sont prévues à cette fin, en pratique, ce droit n'est guère exercé comme on pourrait l'espérer. De surcroît, la fréquence de la mobilité est très inégale, en particulier selon les niveaux de qualification et selon l'âge.

Les propositions ci-dessous visent à abaisser ou supprimer des barrières à la mobilité en intervenant sur les procédures et les disparités entre corps pour les alléger. Les autres visent à étendre les aires de mobilité en modifiant le cadre de gestion de la fonction publique, notamment de la fonction publique d'Etat, afin d'augmenter le nombre de postes accessibles aux fonctionnaires sans procédure particulière.

- *L'allègement des procédures de mobilité interne, de mise à disposition et de détachement.* Plusieurs mesures ont été prises depuis quelques années sur ce point<sup>86</sup>. Mais le

---

<sup>86</sup>Des améliorations et des simplifications – qui ne doivent pas laisser penser que tout a été fait ont été apportées dans les dernières années :

- Suppression de certains contreseings des arrêtés de détachement (décrets du 30 avril 2002 et du 22 février 2005). Les détachements auprès d'une collectivité territoriale, notamment ne sont plus soumis au contreseing du Premier ministre, ni à celui du ministre en charge du budget, ce qui devrait contribuer à alléger les procédures de mobilité entre fonctions publiques.

- Suppression du contreseing du budget sur les arrêtés d'approbations statutaires (décret du 28 septembre 2005).

- Pour l'amélioration des conditions de retour des fonctionnaires en mobilité (décret du 30 avril 2002), un mécanisme de prévenance a été institué pour permettre une gestion

manque d'information (qui limite les candidatures), la lourdeur et les comportements des instances consultatives (priorité aux candidats internes, avis des CAP...), et un mur de méfiance (crainte de l'insertion de nouveaux "promouvables" dans les files d'attentes de chaque corps, crainte des inégalités de traitement...) peuvent s'opposer à l'arrivée rapide et à bonne fin d'une option de mobilité pour un fonctionnaire. On rappellera, en outre, que la mobilité est particulièrement difficile pour les contractuels, dont les droits sont très limités à cet égard.

L'aboutissement de ce chantier, qui ne semble avancer que très lentement, peut contribuer à la fluidité de circulation des agents au cours de leur vie administrative. Du point de vue qui nous occupe ici, il peut surtout aussi s'avérer très utile pour s'ajuster aux besoins de "respiration" qu'éprouvent les fonctionnaires au-delà de la mi-parcours en leur facilitant l'accès à des changements temporaires ou définitifs d'affectation. Certains des exemples qu'on a évoqués (exercice de mobilités à mi-temps des enseignants du second degré dans d'autres secteurs, exercice de fonctions de gestion des achats et équipements par des aides puéricultrices : voir encadré 4), impliquent nécessairement un assouplissement des cloisonnements et des procédures de mobilité. L'administration et les services publics ne peuvent que bénéficier également de l'allègement des lourdeurs et des lenteurs trop souvent paralysantes dans leur recherche du "bon profil pour le bon poste au bon moment". A plus long terme, ce chantier devrait également déboucher sur l'enrichissement du vivier de compétences dont elles peuvent globalement disposer.

- *Le rapprochement des statuts et des régimes indemnitaires des corps de niveau comparable.* Il aurait un effet complémentaire : les disparités de traitement constituent, on l'a vu, un très sérieux obstacle à des mobilités quand on sait que les différences de primes entre corps de niveau comparable d'une administration à l'autre peuvent aller jusqu'à un écart de 1 à 8. Le récent rapport de la Cour des comptes<sup>87</sup> qui fait le bilan des efforts réalisés depuis cinq ans, en se limitant aux efforts internes à différents ministères, permet de mesurer le chemin qui reste à parcourir. De même, les rapprochements de statuts (grilles de positionnements indiciaires et d'avancement), qui se sont effectivement réalisés dans certains secteurs au cours des dernières années (entre les corps administratifs de l'Intérieur, par exemple), vont dans le bon sens mais sont peu soutenus dans une situation budgétaire tendue. Malgré les efforts déjà soulignés, ils sont lents, trop lents.

---

prévisionnelle de ces retours ; la réintégration doit se faire immédiatement à l'issue de ce délai, au besoin en surnombre.

<sup>87</sup> Bilan de la refondation indemnitaire dans la fonction publique civile de l'Etat. Rapport annuel 2004 de la Cour des comptes.

- La lenteur des deux types de réformes précédentes est l'une des raisons pour lesquelles la proposition plus globale et radicale de gestion de la fonction publique d'Etat par "cadres statutaires", reprise des propositions du rapport du Conseil d'Etat de 2003, peut paraître séduisante. Elle vise à ouvrir le champ naturel des mobilités à des ensembles plus larges de corps regroupés en filières (administrative, technique...) et classés par niveaux de qualification et de responsabilité. Le projet est à l'étude depuis quelques mois. Il semble se heurter à des obstacles similaires (problèmes de coûts et de particularismes) à ceux que rencontrent les modifications de procédures, de régime indemnitaire et de statut des corps.

On ne se prononcera pas ici sur la voie à privilégier (rapprochements progressifs ou réforme globale) : les partenaires sociaux du secteur en sont saisis, et la question posée au groupe de travail n'est pas celle à laquelle tendent à répondre ces projets. Pour le groupe de travail, il importe surtout de souligner que l'amélioration de la mobilité est un des préalables indispensables à la construction de parcours intéressants et stimulants "jusqu'au bout" pour les agents publics.

Dans cette perspective, il convient cependant de mentionner *l'importance fréquemment oubliée du retour de mobilité*<sup>88</sup>. *Trop souvent aujourd'hui, l'agent à son retour n'est pas "accueilli", le sort qui lui est réservé est même parfois très défavorable (il doit reprendre, par exemple, sa carrière dans son corps là où il l'avait laissée en partant, plusieurs années auparavant).* Pourtant son expérience "ailleurs" l'a enrichi et pourrait enrichir son service ou son corps d'appartenance : on lui en demande rarement compte, on lui propose tout aussi rarement un poste où il pourrait s'appuyer sur ces nouvelles connaissances, il a seulement un "trou dans sa carrière". Ce manque trop fréquent de considération, pour le coup, relève moins de réformes que de gestion appropriée des ressources humaines. Il n'en alimente pas moins à la fois un manque d'enthousiasme des agents à l'égard des mobilités, quelles qu'elles soient, et un sentiment d'amertume chez ceux qui en ont fait l'expérience.

#### **4.1.2 Renforcer les mobilités entre fonctions publiques.**

Aujourd'hui, rien n'interdit les détachements et les échanges (dont le plus simple est la mise à disposition réciproque). Pourtant les mobilités entre fonctions publiques restent très faibles.

---

<sup>88</sup> Dans certains statuts, c'est également pendant sa mobilité que l'agent court le risque de perdre des chances d'avancement. Par exemple, il n'est pas rare qu'un agent qui attend une promotion au choix depuis quelques années refuse un poste qui l'intéresse ailleurs, de peur de perdre sa place dans la file d'attente pour un changement de grade ou de corps.

Constatant ce faible nombre des mobilités entre fonctions publiques et surtout les préjugés tenaces qui les bloquent ou les dissuadent, les employeurs publics pourraient très bien décider de baisser les bras et prendre acte d'un éloignement inéluctable des trois fonctions publiques. Tout y pousse, à commencer par des représentations enracinées dans des historiques lourds. Le groupe de travail a pour sa part estimé qu'il fallait résister à ce qui paraît être une fatalité inscrite dans le cours des choses, pour améliorer la mobilité professionnelle au plan local. Cette mobilité sera impossible à mettre en œuvre sans un concours actif des représentants des trois fonctions publiques, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière étant dans tous les cas des partenaires naturels et incontournables.

*Favoriser la mobilité professionnelle entre fonctions publiques serait particulièrement pertinent pour des seniors. On a vu que l'attrait du "retour au pays" est l'un des moteurs essentiels qui peut également activer la recherche de mobilités fonctionnelles dans la fonction publique d'Etat. C'est aussi le cas dans la fonction publique territoriale, pour les cadres A essentiellement. Mais lorsque les agents ont rejoint leur région d'origine dans leur seconde partie de carrière, ils n'ont plus guère d'opportunités de "bouger" fonctionnellement, sans risque d'avoir à déménager.*

Des bourses d'emploi public fonctionnent déjà plus ou moins bien selon les endroits, en particulier dans le cadre d'opérations de restructuration (à Nantes ou à Douai par exemple en lien avec la reconversion des agents de l'Imprimerie Nationale ) mais pas seulement : en Ardèche, des ingénieurs de France Telecom ont été recrutés récemment comme professeurs sur des postes qui étaient très difficiles à pourvoir à cause d'une localisation intéressant peu d'enseignants... Elles fonctionnent mal lorsqu'elles servent uniquement à offrir des postes vacants qu'une administration n'arrive pas à pourvoir en interne. La bourse interministérielle de l'emploi public ne fonctionne pas bien non plus, faute de lisibilité des annonces quant aux conditions d'accès aux corps concernés.

Le potentiel à saisir n'est pas négligeable : à titre d'exemple, l'Education Nationale reconnaît qu'il n'y a pas de politique volontariste pour essayer de recruter comme enseignants en seconde partie de carrière des cadres venant d'autres secteurs du public. Dans le privé également, il n'est pas exclu de trouver des formateurs disposés à poursuivre leur carrière dans l'enseignement – et notamment dans l'enseignement professionnel.

Dans le même ordre d'idées, le groupe a noté d'un côté l'épuisement en fin de parcours des personnels aides soignants ou infirmiers des hôpitaux, de l'autre les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans le recrutement de médecins territoriaux ou d'infirmières ou de personnel pour les maisons de retraite ou encore les possibilités représentées par des mobilités de ces personnels vers les écoles où ils trouveraient en fin de carrière des conditions de travail plus douces.

C'est ce genre de mobilités qui devraient pouvoir être organisées au plan local dans l'intérêt des employeurs et des seniors. Elles supposent une collaboration franche et permanente entre les trois fonctions publiques à l'échelon local.

#### **4.1.3 Prendre appui sur les compétences acquises pour diversifier les parcours.**

Diversifier un parcours, profiter de mobilités pour acquérir de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences, ne signifie pas recommencer chaque étape "à zéro" sans utiliser certains des acquis préalables. Les retournements complets d'orientation sont des aventures, lorsqu'ils conduisent des hommes et des femmes de 35 ou 45 ans à se trouver à parité avec des jeunes de 25 ans. Tout le monde n'est pas prêt à s'y engager (et notamment pas l'administration employeur). Les risques d'échec sont importants et leur coût (financier mais aussi moral) peut être lourd. Le changement a plus de chances de réussite si l'agent dispose déjà en partie des compétences requises pour exercer de nouvelles fonctions et si celles qu'il lui faudra acquérir sont bien identifiées. Consolider les expériences de changement et en systématiser la pratique nécessitent un solide travail préalable, qui est aujourd'hui rarement réalisé.

- *Une cartographie des compétences exigées dans les différents postes de la fonction publique se met très progressivement en place avec le développement de la GPEEC. C'est une œuvre de longue haleine, à remettre régulièrement à jour, qui doit conduire à faciliter les mobilités et la diversification des parcours. Le développement des outils adaptés est en cours, on y reviendra au chapitre 5.*

- *Un bilan des compétences acquises par les agents envisageant divers projets de mobilité et de parcours à plus long terme est très rarement réalisé (en dehors de la comptabilisation de ses diplômes). L'exemple de certaines administrations, comme celle des Impôts, par exemple, mérite d'être examiné avec intérêt : les parcours y sont conçus comme des acquisitions successives de compétences, à la fois par des formations spécialisées et des expériences de postes où elles sont mises en œuvre. Monter en grade, prendre des responsabilités, exige l'acquisition successive d'un nombre minimal de compétences dans des domaines variés. Il est peu probable que toutes les administrations soient aujourd'hui en mesure d'évaluer les compétences dont disposent leurs agents. C'est également un point sur lequel la gestion des ressources humaines doit faire des progrès rapides dans la fonction publique.*

Reste enfin, et peut-être surtout, à concevoir et organiser pour ces changements un accompagnement, particulièrement nécessaire pour les agents un peu fragilisés, soit par une formation initiale limitée, soit par une faible expérience préalable du changement qui, avec l'âge, peut rendre difficile l'adaptation à de nouvelles conditions d'exercice. *Un mouvement semble se dessiner en faveur d'un accompagnement des changements individuels de poste dans l'administration française. Les mesures en faveur*

de la formation, en cours d'adoption, prévoient des stages d'adaptation à l'emploi dont la pratique est encore loin d'être généralisée, par exemple. Cette évolution est très positive. Il convient surtout de souligner qu'elle peut prendre des formes diversifiées et adaptées à des situations elles-mêmes très diverses.

- Il y a beaucoup d'enseignements à tirer d'expériences variées : celle des militaires, évoquée aux chapitres précédents, est sans doute la plus ancienne et la plus raffinée. L'observation d'expériences plus récentes de reconversions lourdes mériterait d'être approfondie. La conduite des opérations concernant France Telecom a paru particulièrement intéressante : non seulement les candidats au changement ont été accompagnés dans le choix d'une orientation en fonction de leurs compétences et de leurs souhaits, mais ils ont eu à "défendre leur dossier de candidature", en valorisant compétences et motivations pour des postes qui ne leur étaient pas spécifiquement réservés. Quant à leurs modalités d'accueil dans leurs nouveaux postes, dans des conditions particulières permettant un retour au point de départ en cas d'échec, elles ont mis en lumière l'impérieuse nécessité et l'efficacité de l'accompagnement (formation, tutorat...) dans le nouveau milieu (les reconversions dans des postes d'enseignants dans des académies "accompagnantes" auraient été confirmées au contraire de celles où cet effort n'a pas été réalisé). L'expérience, encore récente, est à suivre : elle pourrait permettre d'évaluer l'efficacité de dispositifs, aujourd'hui originaux, où on ne se contente pas de partager des "emplois réservés" pour accueillir de nouveaux venus en milieu de carrière, mais où sont mis en jeu des volontés, des compétences, et des moyens d'accompagnement.

D'autres expériences ont été évoquées, qui mettent en jeu un type différent d'accompagnement, comme la mise en place en 2004, dans le cadre du plan santé mentale, d'un accompagnement des infirmiers dotés d'une formation "générale" prenant leur poste en psychiatrie par des infirmiers "tuteurs" expérimentés dans ce domaine.

On reviendra plus loin sur cette forme de formation par « l'expérience accompagnée », qui n'est pas assez développée dans l'administration française (elle a en revanche acquis ses lettres de noblesse anglo-saxonnes sous l'appellation de « training on the job »), et peut à la fois contribuer à renouveler l'intérêt des agents pour leur activité en la diversifiant, et mobiliser les fonctionnaires expérimentés plus âgés pour transmettre leurs connaissances et leur savoir-faire.

#### **4.1.4 Créer des moments de respiration – relance des carrières.**

Tout le propos précédent tend à promouvoir une conception du parcours professionnel dans la fonction publique comme projet évolutif, sur lequel il importe de faire le point régulièrement et qu'il faut organiser sur le long terme, afin de l'enrichir, de le diversifier, de parvenir aux résultats fixés avec l'agent. Les moyens

évoqués plus haut (progressions facilitées dans les carrières administratives, mobilités encouragées et accompagnées...) ne sont pas réservés à un âge ou à un moment particulier de la carrière. On a insisté sur la nécessité de les utiliser tout au long des parcours, afin que les agents arrivent plus souvent qu'aujourd'hui à l'heure du choix de retraite avec des projets positifs d'activité. Mais sur des carrières désormais longues d'une quarantaine d'années, de multiples possibilités de rebondissement sont offertes. Le groupe a été d'avis qu'un point approfondi devrait être fait vers la mi-parcours ; il en a précisé les objectifs et suggéré quelques modalités.

#### 4.1.4.1 Les objectifs de "rendez-vous sur les projets professionnels" vers la mi-parcours.

Il n'y aurait rien d'extraordinaire à ce que les projets initialement conçus aux alentours de 25 ans par des agents sans connaissance précise du milieu de travail puissent avoir changé en près de deux décennies pendant lesquelles d'ailleurs des changements technologiques ou organisationnels sont très probablement intervenus dans leur champ d'activité. En tenir compte au fil du temps, à l'occasion de prises de postes successifs est une chose, reprendre le problème dans une perspective plus lointaine, en s'appuyant sur des supports spécifiques, en est une autre. Les fonctionnaires se plaignent fréquemment du manque de stabilité de leur cadre d'activité : envisager, pour soi-même, un horizon lointain peut faire partie des antidotes.

Ensuite, compte tenu de la qualité souvent médiocre de la gestion des ressources humaines actuelle dans l'administration, il n'est pas mauvais que les administrations elles-mêmes soient tenues, à date bien identifiée, à une intervention positive pour s'assurer de l'adaptation de leur comportement dans la gestion de la carrière des personnes.

Il est souhaitable qu'elles puissent à cette occasion mobiliser des moyens particuliers (appui externe, bilan de compétences, entretiens avec des agents spécialisés, mise à disposition d'informations complètes, mais également moyens exceptionnels de formations longues...) qu'elles n'auront pas toujours la possibilité de revendiquer pour le suivi régulier. Parmi ces moyens, mis en place à un moment clé, peuvent figurer des dispositifs temporaires d'un an ou dix-huit mois proposés à certains agents. Certains auront pour objectifs une re-motivation ou une réorientation bien en amont de l'apparition de problèmes. D'autres permettront à l'agent et à son employeur de tester *en situation* des capacités et des potentiels qui n'auraient pas été sollicités jusque là (voir par exemple plus haut la première des expériences évoquées dans l'encadré 4).

Enfin, si la vie professionnelle s'étend sur une quarantaine d'années, vers la mi-parcours, le temps qui reste à courir jusqu'à la fin de carrière est suffisamment long :

les efforts de réorganisation, d'adaptation, ont pleinement le temps de porter leurs fruits à la fois pour l'agent et pour son employeur.

#### *4.1.4.2 Les conditions pour que ce "rendez-vous" débouche sur une dynamique positive.*

A supposer qu'elle disposent des financements pour le faire, on imagine bien, en effet, que certaines administrations peu enclines à des relations personnalisées avec leurs agents puissent satisfaire l'obligation qui leur serait ainsi faite en se contentant de financer un "bilan de compétences" auprès d'un quelconque prestataire de service, sans avoir pour autant les moyens d'en tirer les conséquences. Pour qu'un tel dispositif n'offre pas une simple "façade", voire un leurre, il convient d'envisager soigneusement quelques précautions. Elles doivent porter en particulier sur :

- l'ensemble des informations qui doivent être données à l'agent pour qu'il puisse se déterminer ;
- la nature et la forme des engagements réciproques éventuellement pris par l'administration (sous ses multiples formes) et par l'agent à l'issue de ce "rendez-vous": formation, accompagnement, mobilité, types de postes proposés... ;
- les coûts de telles opérations, et les modalités d'inclusion de la montée en charge de tels dispositifs dans les "programmes" (au sens LOLF) des administrations concernées.

Le groupe formule en outre des recommandations sur :

- les modalités de la proposition faite aux agents : il ne doit pas s'agir d'une obligation, reçue comme une sorte "d'examen" ou comme un signal de l'entrée dans la partie "déclinante" de la carrière. Le choix de la date, dans une certaine plage entre 40 et 50 ans - à définir, doit revenir à l'agent ;
- l'articulation entre le regard extérieur, professionnel, qui permet confidentialité et objectivation et l'implication de l'administration employeur sous ses deux formes – service gestionnaire des ressources humaines (ou centre de gestion) et hiérarchie directe (direction de programme, direction d'établissement, collectivité territoriale...).

Précédée des approfondissements nécessaires, notamment sur les points signalés ci-dessus, cette proposition du groupe pourrait entrer dans un processus de concertation sociale.

#### 4.1.5 *Prolonger l'activité dans des conditions satisfaisantes en fin de carrière : contact avec le public – fonctions transversales - temps de travail.*

Tous les agents qui expriment une lassitude en fin de carrière, ou commencent à trouver pénible leur activité dans les conditions où ils l'exercent, n'ont pas vocation à quitter la fonction publique. Il ne serait pas justifié qu'ils n'aient le choix qu'entre partir ou rester dans des conditions insatisfaisantes. *Beaucoup prolongeraient sans doute volontiers leur activité si des aménagements étaient prévus et possibles.* Le groupe de travail a esquissé autour de cette idée quelques pistes permettant d'échapper à un choix binaire.

##### 4.1.5.1 *Faciliter la mise en place de fonctions transversales hors hiérarchie et la prise en compte des particularités des fonctions en contact avec le public*

Beaucoup d'agents (pas tous) ayant des responsabilités (hiérarchiques ou non) lourdes seraient intéressés par des années de vie professionnelle "plus calmes" en milieu ou en fin de carrière. Par ailleurs, la fatigue de ceux qui ont des contacts directs, permanents et brefs ou impersonnels et peu appréciés, avec le public mérite attention. Deux obstacles s'opposent en général à la satisfaction des souhaits des uns et des autres : la définition des emplois de certains corps ne le prévoit pas, les rémunérations peuvent en être affectées. Des solutions peuvent être apportées à ces problèmes. Elles vont souvent dans le sens d'un fonctionnement modernisé de l'administration, en identifiant des fonctions de conseil, de recours, de support, de pilotage stratégique de projets ou d'autres missions particulières pour lesquelles il n'y a guère de cadre prévu aujourd'hui, et incitent par ailleurs à diversifier les modèles de carrière.

Certains statuts particuliers de corps définissent de façon trop étroite les "emplois" qui peuvent être occupés par leurs agents. On l'a vu récemment à propos du rapport de la Cour des comptes sur les "enseignants du premier et du second degré qui n'enseignent pas devant des élèves ou seulement partiellement"<sup>89</sup>, réalisé en réponse à une demande parlementaire : le statut des enseignants ne prévoit pour eux qu'une activité possible, celle d'enseigner devant des élèves. Or la bonne marche des établissements et un bon accomplissement de la fonction enseignante (dans le sens où le prescrivent les textes) exige qu'un certain nombre de tâches variées soient réalisées, "hors classe": contacts avec les acteurs locaux autour du projet

---

<sup>89</sup> La définition du sujet reprise ici est celle que la Cour elle-même a reformulée – le terme de la demande initiale et titre officiel du rapport: *Rapport sur la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que celles d'enseignement ou demeurant sans affectation* (novembre 2004), étant justement en décalage par rapport à la situation identifiée dans le rapport. Les personnels sur lesquels portaient les interrogations ne sont justement pas, en général, en position de détachement et sont toujours officiellement affectés (souvent "pour ordre") dans un établissement ou un service particulier.

d'établissement, responsabilité pédagogique du parc informatique, appui aux jeunes professeurs (tutorat), etc. Il est préférable que ces tâches, actuellement difficilement remplies, soient prises en charge par un membre de la communauté enseignante. On pense naturellement aux possibilités que ce type de tâche offre à des enseignants "fatigués" de leurs cours, pour souffler à temps partiel ou temps complet, en conservant leur engagement dans leur métier. Mais aucun dispositif, pas même les systèmes de "décharges d'horaires" dont les objets sont expressément spécifiés par les textes réglementaires, n'est prévu pour cela<sup>90</sup>.

La conscience de besoins correspondant à des fonctions transversales, non nécessairement hiérarchiques, dans des administrations modernes fonctionnant en réseau est en progrès. La création de statuts d'emploi permettant à des agents qualifiés, expérimentés (cadres ou non cadres) de remplir pour un temps de telles fonctions permet de résoudre le problème. Ainsi, un statut d'emploi interministériel de "directeur de projet" (cadre A de niveau à peu près équivalent à celui de sous-directeur) a été mis en place depuis plusieurs années dans la fonction publique d'Etat. Les jugements sur le fonctionnement de ce dernier sont contrastés : voie de garage essentiellement nécessitée par la structure démographique dans la période qui s'achève ? Ou appui à de nouvelles formes de fonctionnement administratif "par projet" et "en réseau" ? On n'entrera pas ici dans le débat : il revient aux administrations concernées de l'entretenir, ce qui implique en particulier un apprentissage des fonctionnements en projet ou en réseau, trop souvent contre-culturels dans des administrations très "hiérarchiques". L'outil en lui-même est intéressant. Son accueil parfois mitigé souligne l'usage compliqué de dispositifs trop ciblés "fins de carrière".

De son côté, la fonction publique hospitalière vient de prendre dans des conditions un peu similaires des dispositions pour permettre, à des directeurs d'hôpital expérimentés, de rendre à la communauté hospitalière les services dont elle a besoin : missions d'expertise, d'appui et de conseil, intérim dans des hôpitaux en difficulté... Elle a pour cela mis en place dans un esprit voisin un statut d'emploi spécifique de conseiller des hôpitaux.

Des solutions de même nature peuvent être recherchées également pour des emplois de catégorie B ou dans des fonctions techniques particulières, moins "visibles" que les cadres A pour lesquels ces statuts ont été mis au point.

---

<sup>90</sup> Le groupe de travail a noté, au cours de ses auditions, qu'en additionnant des décharges horaires "spécifiées" et en laissant plus de liberté aux établissements pour les attribuer aux priorités de l'établissement et à des enseignants volontaires, il serait sans doute possible de mieux résoudre bien des problèmes évoqués.

Les soignants, les travailleurs sociaux, les agents de guichet et plus généralement les "agents en contact avec le public" qu'on a évoqués au chapitre 2 expriment aussi une "lassitude", qui débouche sur des départs avec une fréquence significative. On a signalé dans l'encadré 4 un exemple de nature proche (aide puéricultrice glissant vers des fonctions de gestionnaire de matériel pour les crèches) pour lequel une solution locale a pu être "bricolée". Mais la réflexion mérite d'être plus large. Parmi les singularités des situations de ces agents, figure leur positionnement habituel dans des structures non "pyramidales" (dans lesquelles le parcours "naturel" est de "grimper les échelons") : par construction, et par suite des nécessités matérielles du contact, il faut un très grand nombre d'agents au "premier niveau", celui du contact. Les perspectives d'évolution y sont donc limitées. Par ailleurs, il s'agit de métiers de service. Le facteur essentiel de production est le temps/agent, et les progrès de productivité sont faibles, une fois absorbées les automatisations qui ont fait l'objet d'efforts dans les vingt dernières années. Il n'est donc pas exclu que le nombre de ces agents (souvent appréciés du public qui les oppose aux "bureaucrates de l'arrière") soit proportionnellement en augmentation dans les prochaines années. Or ces postes ont pour double caractéristique de générer un sens immédiat de l'utilité, mais aussi une fatigue particulière entraînant des mécanismes de fuite ou des efforts débouchant sur des solutions de semi-repli en fin de carrière. Parmi les pistes à explorer pour maintenir au contact du public beaucoup d'individus motivés, le groupe a évoqué deux possibilités.

La première consiste à proposer des évolutions aux intéressés en passant d'un contact bref et de masse à un contact plus qualitatif : à titre d'exemple, les collectivités locales constatent que faire passer un chauffeur de bus sur minibus en fin de carrière permet de soutenir l'intérêt de l'agent car la qualité du contact avec l'environnement (passagers ou autres) devient plus importante que la quantité de passagers transportés.

La seconde vise à générer des arrivées tardives à ces postes. Soit par recrutement à mi-carrière – sous réserve de satisfaire aux conditions d'un recrutement adapté à des personnes expérimentées et tenant compte correctement des parcours antérieurs -, soit encore en faisant revenir en fin de carrière (éventuellement à temps partiel) des agents qui ont quitté depuis plusieurs années ce type de fonctions mais apprécient le sens immédiat d'utilité qu'elles suscitent<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> On observe que les "jeunes retraités" qui veulent s'engager dans le bénévolat sont souvent demandeurs de fonctions de ce type. Ce n'est donc pas la fonction de contact qui pose problème en elle-même mais ses modalités d'exercice. Par exemple sa répétition sur trop longue période. Par ailleurs, en cas de besoin comme cela a été le cas pour des juges ou des médecins en nombre insuffisant, l'administration a bien su faire appel dans des conditions adaptées à ceux qui avaient dépassé "l'âge limite" et semble avoir rencontré un certain écho.

Le groupe suggère que le développement de telles démarches sur une plus large échelle soit encouragé, et, qu'il en soit fait un bilan.

Le transfert de personnes soumises à des "charges mentales" particulières (postes à responsabilité lourde, contacts permanents avec le public) sur des fonctions plus "légères" pourrait logiquement s'accompagner de conséquences en termes de rémunération. Mais les conditions de pertinence et d'acceptabilité doivent en être bien mesurées. Certains préconisent des "courbes en cloche" avec des rémunérations réduites en fin de carrière. Outre qu'une telle préconisation, par son caractère général, paraît entériner une vision négative non démontrée de la "productivité" des seniors, et dont on cherche précisément à s'écarter, elle peut difficilement s'appliquer à des agents dont les traitements subissent des augmentations très lentes et limitées en cours de carrière (voir les taux faibles de progression en catégorie C ou même B, qui l'excluent). Elle suppose surtout que les facteurs rémunérés par l'augmentation de traitement en cours de carrière soient bien identifiés. Or ce n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui. Des clarifications et des propositions sont aujourd'hui mises sur agenda, notamment l'hypothèse d'une rémunération "en trois parties" dont l'une ne serait liée ni à la situation statutaire ni à l'évaluation de la performance individuelle de l'agent, mais au poste qu'il occupe et aux contraintes que celui-ci implique (cf 3.2.4). Il ne s'agit pas d'une complète nouveauté : de telles dispositions existent pour certains postes particuliers, il s'agit de généraliser cette situation. Dans ces conditions, lorsqu'un agent quitte un poste où des sujétions particulières sont reconnues, il n'y aurait guère de difficultés à considérer comme légitime une disparition des primes qui accompagnent ce poste. Il recevra le taux de prime attaché au nouveau poste qu'il aura sollicité.

#### 4.1.5.2 *Un nouveau contexte pour le temps partiel en fin de carrière*

De nombreux agents seraient sans doute prêts à poursuivre leur activité dans la fonction publique, mais à temps partiel. Les agents ont bénéficié dans les dernières années de la mise en place de dispositifs de réduction et d'aménagement du temps de travail, qui offrent des possibilités accrues de "temps pour soi", particulièrement importantes pour ceux qui vont aborder la retraite. Pour établir une transition entre activité et retraite, de nombreux travaux et comparaisons internationales ont confirmé dans les dernières années la pertinence d'une cessation d'activité progressive. La France est en retard de ce point de vue et en particulier sa fonction publique.

Le débat sur ce sujet est en outre renouvelé par les modifications introduites dans la loi sur les retraites du 21 août 2003. Le dispositif de CPA (cessation progressive d'activité) était critiqué en ce qu'il offrait un effet d'aubaine à des agents qui, de toutes façons, on l'a vu, prenaient massivement leur retraite à 60 ans, et pouvaient ainsi bénéficier d'un avantage important (et coûteux), moyennant des pertes de

revenu peu sensibles. La loi a ouvert, pour les nouvelles entrées, une série d'options au sein du dispositif afin d'inciter à y demeurer au-delà de 60 ans, moyennant une réduction de l'avantage de rémunération accordé. Depuis lors, le nombre des entrées en CPA a commencé à baisser tout en demeurant très élevé. Il reste à rapprocher ce constat de l'effet des incitations du nouveau dispositif de CPA à rester en activité au-delà de 60 ans, effet qui n'est pas encore connu.

Si l'un des objectifs qui avaient conduit à leur mise en place - accélérer ou confirmer les départs précoces - n'est naturellement plus de mise, *il convient de faciliter les transitions vers la retraite en offrant des formules de travail à temps partiel. Celles-ci pourraient trouver un regain d'intérêt dans le contexte actuel, non en contrepartie d'une garantie de départ, mais au contraire pour permettre, sans contrainte excessive, un prolongement d'activité.*

Il n'entraîne pas dans les missions du groupe de travail de faire un examen complet des règles permettant de parvenir à un dispositif équilibré à cette fin. Un tel examen devrait faire l'objet d'études approfondies et de concertations avec les représentants des agents. Le groupe attire l'attention sur deux outils récents que le contexte permettrait sans doute d'utiliser à cette fin.

- D'une part, *les comptes épargne-temps*, trop récents pour que leur usage soit encore bien cadré. Les droits à congés qui s'accumulent ainsi peuvent déboucher sur des périodes de congés non négligeables qui, potentiellement, peuvent désorganiser un service car les agents concernés ne libèrent pas leur emploi. De ce fait, ils pourraient devenir un obstacle à la mobilité, si chaque agent emportait avec lui une créance élevée sur son nouvel employeur. Au-delà de cet obstacle, le stockage de ces droits peut alourdir le "GVT" (coefficient de majoration de la masse salariale, lié à l'évolution de l'ancienneté ou à la technicité des salariés) De surcroît, provisionner ces comptes pose des problèmes financiers aux collectivités et aux établissements publics, qui n'ont par ailleurs aucune garantie concernant le moment de leur usage et l'employeur qui devra y faire face. Dans la fonction publique territoriale, certains centres de gestion ont organisé une mutualisation de ces comptes pour faire face à ces difficultés auxquelles ils ont déjà consacré une réflexion approfondie. Cette mutualisation pourrait constituer une bonne base pour envisager des régimes favorables à un usage particulier de ces droits afin de permettre, au delà d'un certain âge ou d'un certain temps d'activité, la poursuite d'un travail à temps partiel éventuellement décroissant sans conséquences négatives sur les droits à pension de retraite. Une réflexion est en cours au ministère de la Fonction publique, qui devrait approfondir la question de l'impact de ce compte épargne-temps. La possibilité de faire glisser les droits à congé tout au long de la carrière jusqu'à la retraite est notamment envisagée. Il serait également judicieux de s'interroger sur la possibilité de favoriser des temps partiels en fin de carrière, plutôt que des cessations d'activité.

- D'autre part, la prise en charge par l'employeur de cotisations complémentaires pour les périodes travaillées à temps partiel en fin de carrière. L'objectif est le même : encourager la poursuite volontaire d'activité, à temps partiel, de ceux qui seraient tentés d'opter pour une retraite précoce, fût-ce à leurs dépens financiers, parce que l'activité à plein temps leur paraît trop lourde<sup>92</sup>. Certains en effet seraient prêts à subir une réduction de leurs revenus pour passer à temps partiel – mais craignent en revanche des conséquences durables sur leurs pensions de retraite. Il s'agit d'approfondir les évolutions engagées par la réforme des retraites de 2003 : en effet, la loi a instauré une possibilité, pour les fonctionnaires à temps partiel, de verser une surcotisation afin de neutraliser l'effet du temps partiel sur leur future retraite. Le taux de la surcotisation est fonction de la quotité travaillée mais n'est pas actuariellement neutre pour le régime. Le coût du supplément de pension ainsi obtenu n'est donc supporté qu'en partie par le fonctionnaire. Il pourrait être plus largement soutenu par l'employeur. L'approfondissement de ce dispositif, qui a un coût pour l'employeur, pourrait être considéré comme "abordable" par ce dernier si dans certains métiers, il se trouve confronté, comme il est probable dans les prochaines années, à des difficultés pour trouver des remplaçants à ses seniors partants. Peuvent également être envisagées des variations dans les conditions d'application de cette mesure : par exemple, avant 60 ans pour les agents dont les commissions de réforme<sup>93</sup> estimeraient qu'ils ne peuvent continuer à travailler que dans des conditions aménagées, au-delà de cet âge pour les autres.

Le groupe de travail recommande que les conditions d'accès et de mise en place de tels encouragements à un temps partiel en fin de carrière fassent l'objet d'une réflexion et d'une concertation approfondies – notamment en ce qui concerne le moment de l'accès à ces dispositifs par rapport à l'acquisition de droits à taux plein, et au partage de ses coûts / avantages entre l'employeur et le salarié.

---

<sup>92</sup> Dans ce domaine, on aura tout intérêt à examiner de façon approfondie les dispositifs mis en place notamment dans les pays nordiques (Finlande, Suède notamment) qui ont fait un important effort financier dans le secteur public en instaurant des dispositifs de temps partiel "progressifs" rémunérés au-delà de la quotité travaillée et sans conséquences sur la pension de retraite. Le groupe n'a pas pu approfondir les comparaisons internationales qui auraient sans doute été enrichissantes notamment sur ce point.

<sup>93</sup> Ou d'autres instances à envisager. Il semble toutefois (voir plus haut chapitre 3) que les commissions de réformes soient actuellement embarrassées par le choix binaire qui leur est ouvert compte tenu de la rareté des possibilités de reclassement offertes aux agents. Si elle ne règle pas tout, la possibilité d'ouvrir une tierce solution, entre l'invalidité et la poursuite d'un travail dans des conditions défavorables à la santé des agents, peut offrir une opportunité à retenir et approfondir.

## 4.2 Valoriser les compétences et l'expérience

On parle habituellement de *fonction publique "méritocratique"* pour l'opposer aux systèmes dans lesquels les postes et les responsabilités reviennent à la naissance, à l'argent ou au "copinage". Il faudrait préciser : de fait, le mérite dont il s'agit se résume essentiellement chez nous en la capacité à se positionner en tête d'un ensemble de candidats à des concours (passés avant un certain âge). La réalité est aussi que ces concours, quel qu'en soit le niveau, sont traditionnellement dominés par des épreuves et des critères académiques, qui font appel au savoir scolaire ou équivalent, et à la capacité de le bien présenter. On parle aussi de la valorisation de *l'ancienneté* mais on ne cherche guère à distinguer parmi les "anciens" ceux qui, au cours du temps, ont acquis de nouvelles compétences, soit par des formations qui ne débouchent pas sur des concours, soit surtout par la pratique : en bref, ceux qui ajoutent à leur formation initiale un ensemble de savoirs et de savoir-faire qui constitue l'expérience. Notre fonction publique ne cherche pas assez à faire venir, à faire valoir et à transmettre cette expérience.

Le manque de valorisation des compétences et de l'expérience a des implications sensibles pour les agents vieillissants, dont elles constituent une richesse importante. Cette lacune se manifeste diversement :

- au moment du recrutement (par les conditions de candidature aux concours, par la nature des épreuves et la composition des jurys, par le positionnement des lauréats qui disposent d'une expérience antérieure) ;
- en cours de carrière (par les critères d'avancement, par l'importance réduite accordée à la formation en cours de carrière et la faiblesse de l'accès à celle-ci après 45 ans, par la faible reconnaissance des acquis au retour de mobilité) ;
- en fin de carrière, notamment par le manque d'attention prêtée au transfert de l'expérience de ceux qui vont quitter leur fonction, et le traitement négligé des "postes vacants", pendant de longues périodes où se produisent des ruptures de mémoire.

Certains ont également suggéré *a contrario* que confier trop tôt, au sortir des plus hautes écoles (Ecoles des Ponts et Chaussées, des Mines ou Ecole nationale d'administration, notamment, mais l'observation vaut également au sortir d'autres formations comme celle de commissaire de police) des responsabilités d'encadrement à des personnes jeunes sans expérience minimale relève d'un double dysfonctionnement : on manifeste ainsi une faible considération pour l'expérience et on risque d'engager des carrières trop rapides qui, pour beaucoup, resteront ultérieurement bloquées dans les conditions déjà décrites compte tenu des difficultés d'accession aux postes sélectifs de "débouchés" et d'accréditer chez les intéressés la

croyance selon laquelle l'expérience joue un rôle secondaire dans la fonction publique.

A la sortie de hautes écoles militaires, une pratique a eu cours : celle de faire débiter les jeunes dans les fonctions du corps ou du grade placé au niveau juste, où ils passent un temps bref "d'apprentissage" avant d'entamer réellement la carrière correspondant à leur propre niveau de recrutement. Cette pratique avisée mérite réflexion.

Les propositions qui sont faites ci-dessous visent à contribuer à la résolution de ces problèmes et, plus globalement, à favoriser l'évolution de la fonction publique vers une culture plus ouverte aux valeurs de l'expérience, où les agents les plus âgés maintiendraient plus facilement leur place.

#### **4.2.1 Valider les acquis de l'expérience, faire évoluer les jurys et les épreuves des concours.**

La loi de modernisation sociale de 2002 a organisé la validation des acquis de l'expérience en permettant la délivrance de diplômes reconnus à des candidats qui démontrent l'utilisation, dans leur pratique, de compétences identifiées. Mais cette loi ne trouve pas aisément sa place dans une fonction publique recrutée sur concours: ici, *in fine*, ce n'est pas seulement le diplôme qui compte, mais la réussite au concours, et parfois le classement. Cependant, le dispositif introduit par cette loi devrait inspirer trois types de changements positifs dans la fonction publique.

- L'une des particularités de la fonction publique hospitalière est de recruter sur titre pour certaines fonctions, notamment les fonctions soignantes. Certains diplômes professionnels (concernant dans un premier temps, des professions non réglementées comme celles d'aide soignant, d'auxiliaire de puériculture, de préparateur en pharmacie hospitalière, d'infirmière de bloc opératoire ...) sont en cours d'ouverture à la validation des acquis de l'expérience. Cette ouverture aura des limites, compte tenu de la place à l'hôpital des professions réglementées (une "compétence", dans ces professions, ne peut être validée puisque seuls les professionnels diplômés sont habilités à l'exercer), mais elle pourrait également concerner les professions sociales non réglementées présentes dans la fonction publique.
- Les acquis validés pourraient être pris en compte parmi les critères de promotion au choix en cours de carrière. L'acquisition en cours d'emploi de nouveaux diplômes est limitée par les exigences en temps de leur préparation et concurrencée par la préparation de concours, plus "rentables" en termes de carrière. En revanche, la validation d'acquis en relation directe avec l'exercice professionnel, et sa prise en compte explicite comme critère de sélection de

candidature sur des postes en relation avec ces compétences, devraient redonner du poids à l'expérience professionnelle dans certains secteurs.

- Enfin, la validation des acquis de l'expérience repose sur une objectivation, appréciée par un jury professionnel indépendant, des compétences des candidats : expérimenter ces procédures d'objectivation pourrait faciliter l'évolution des épreuves prévues pour les concours (externes et internes) de la fonction publique.

En effet, tout se passe à l'heure actuelle comme s'il fallait choisir entre deux modèles de sélection des candidats : l'objectivité et l'anonymat du concours sur épreuves académiques, dont les jurys comportent pour partie des personnalités à l'écart du "terrain", s'opposeraient à l'appréciation "subjective" de l'expérience sur la base d'épreuves faisant appel à la pratique, par un jury composé de professionnels. Cette présentation condamne la deuxième option : l'épreuve "professionnelle" étant notamment suspecte de manquer de critères objectifs et de faciliter le "favoritisme", la présentation de pratiques réelles des candidats impliquant souvent une levée de leur anonymat. La réalité est moins tranchée. Il est pertinent et possible de conserver l'équité de la sélection en donnant leurs chances à des candidats, et notamment des candidats qui ont dépassé la première jeunesse, si on leur permet de présenter les compétences et les qualités dont ils ont pu faire preuve sur le terrain, à des jurys professionnels dont les critères de jugement sont bien codifiés. Les méthodes en sont accessibles et désormais rôdées : l'extension de ce type de procédure aurait notamment l'avantage d'ouvrir de meilleures perspectives à ceux qui entrent tard dans l'administration, ont des formations peu académiques ou des expériences professionnelles qui entretiennent plus l'esprit pratique que la forme "scolaire".

Cette perspective conduit à modifier la composition et le rôle des jurys, entre autres par le recours à des professionnels expérimentés (qui nous intéressent ici par ailleurs). L'accord nécessaire des jurys sur les qualités professionnelles requises pour valider les acquis conduira les administrations concernées à entrer de plain pied dans une logique de gestion par les compétences.

#### ***4.2.2 Positionner de façon plus équitable les agents recrutés en milieu de carrière, ou réintégrés à leur retour de mobilité.***

Diversifier les âges et l'expérience au recrutement devient nécessaire pour :

- élargir le vivier de recrutement : dans les prochaines années, la fonction publique pourrait avoir du mal à satisfaire ses besoins dans certains secteurs en se limitant au seul marché des jeunes diplômés ;

- donner un profil par âge plus régulier à la composition de la population des agents publics, au seuil d'un rajeunissement accéléré et éviter de relancer ainsi un cycle de grandes irrégularités dans le déroulement des carrières ;
- permettre à des personnels arrivant dans la fonction publique pour une "deuxième moitié de carrière", d'y rester en activité plus volontiers tardivement, car ils seront moins confrontés à la lassitude et au manque de perspectives d'avenir.

La suppression récente des limites d'âge pour présenter une candidature à la plupart des concours de la fonction publique lève un premier obstacle. L'évolution des modalités de concours incluant des personnels expérimentés doit, on l'a vu, l'accompagner. Un dispositif dit de reconnaissance des acquis de l'expérience ("RAEP"), actuellement à l'étude, vise à permettre à des jurys d'apprécier une expérience professionnelle et de substituer une telle épreuve à une épreuve de type académique.

Mais il convient également d'offrir aux lauréats des conditions d'accueil adaptées à leur expérience, en termes de positionnement et de parcours d'emplois offerts. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Le paradoxe est particulièrement grand lorsqu'une telle expérience est exigée pour se présenter à certains concours (notamment aux concours internes, ainsi qu'aux "troisièmes concours", qui ont précisément pour objet de recruter des personnes expérimentées).

On peut certes comprendre que les agents "déjà dans la place" considèrent d'un mauvais œil, eu égard à la longueur des files d'attente pour les promotions, la concurrence de nouveaux arrivants en milieu de carrière administrative. Le rajeunissement des agents publics dans les prochaines années devant réduire ces "files d'attente", des modifications des systèmes de promotion sont possibles en complément. Elles sont désormais envisagées pour pallier ces difficultés conjoncturelles. Il convient donc de lever assez rapidement les obstacles qui dissuadent beaucoup de candidats expérimentés de rejoindre la fonction publique qui en aura de plus en plus besoin.

Ces obstacles sont les suivants.

-Les règles de "reprise d'ancienneté" ou de "reconstitution de carrière" doivent être assouplies.

En particulier, il faut veiller à éviter des positionnements salariaux dissuasifs pour des personnes d'expérience (en pratique, les taux de reprise étant uniformes, les pertes de salaire deviennent souvent inacceptables pour des recrutements au-delà de la quarantaine). Des mesures compensatoires permettent dans certains cas de

préserver le niveau de revenu antérieur des agents, au moins lorsqu'ils viennent de la fonction publique (concours internes). Il conviendrait de s'assurer que ces dispositifs s'appliquent dans un maximum de cas et ne condamnent pas les intéressés à des stagnations de revenu pendant des périodes de durée excessive.

- Les postes offerts à ces personnes expérimentées doivent pouvoir leur permettre de mobiliser pleinement, chaque fois qu'ils le souhaitent, l'expérience acquise. Proposer systématiquement, au nom d'une conception particulière de l'équité (évaluée en relation avec le seul concours), les mêmes parcours à des jeunes tout juste sortis de leur formation initiale et à des personnes expérimentées qui peuvent, par exemple, avoir dirigé pendant plusieurs années des équipes, n'est ni cohérent avec l'orientation vers une valorisation de l'expérience, ni susceptible d'encourager les candidatures au moment où la fonction publique en aura besoin<sup>94</sup>.

- Des "troisièmes concours" ont été ouverts pour permettre à la fonction publique d'attirer des compétences et des personnes expérimentées. En théorie, une quarantaine de corps se sont ouverts à de tels recrutements, mais ces derniers demeurent peu nombreux et tendent même à se réduire dans les dernières années (ils représentent aujourd'hui moins de 3000 places aux concours sur plus de 80 000 recrutements par an). Des évaluations de ces expériences ont été réalisées. Sans doute faut-il en tenir compte pour ajuster le système. Mais dans le contexte des prochaines années, il devient impératif de reprendre l'extension de ce dispositif qui peut apporter, dans des conditions conformes aux exigences du service public, l'ouverture nécessaire vers les recrutements en cours de carrière.

- Les règles qui s'appliquent aux droits à retraite des personnes qui changent de régime en cours de carrière sont également à réexaminer de plusieurs points de vue, brièvement mentionnés ici, mais qui devraient faire l'objet d'études plus approfondies.

*L'application de la "condition de stage" dite aussi la "règle de fidélité", qui ne permet de verser une pension de la fonction publique qu'au-delà de quinze ans d'ancienneté doit-elle être maintenue (en deça de cette durée, les droits sont acquis au régime général et à l'IRCANTEC) ? Cette règle est inspirée par plusieurs objectifs. Elle est notamment supposée faire obstacle à un risque : les paramètres pris en compte dans la fonction publique étant historiquement plus favorables, il convenait d'écarter les effets d'aubaine pour des personnes qui n'auraient pas cotisé et viendraient en fin de parcours bénéficier de son système de pension. On observera qu'à mesure que les*

---

<sup>94</sup> Une enquête conduite à la demande de la Fonction publique auprès d'agents issus du "troisième concours" de l'ENA et des IRA se fait l'écho de nombreuses déceptions de cet ordre. Maintenir la situation actuelle paraît contraire aux perspectives de valorisation de l'expérience adoptées dans ce rapport.

régimes se rapprochent, ce risque se réduit ou devient en partie mythique. Mais il convient aussi d'évaluer les effets déjà dissuasifs d'autres dispositifs existants avec lesquels celui-ci pourrait se révéler redondant, et éventuellement rechercher d'autres solutions, qui rendraient moins fragiles les efforts réalisés par ailleurs pour le recrutement des plus de 40-45 ans. Les modalités éventuelles d'une suppression ou d'un aménagement de cette disposition, comme ses conséquences pour les intéressés en fonction des profils de carrière, méritent de faire l'objet d'études précises – tenant compte notamment des conséquences possibles sur la validation des services auxiliaires pour la retraite ainsi que du positionnement du régime de retraite des fonctionnaires au regard du droit communautaire.

*Les règles de coordination entre régimes*, très complexes pour ceux qui n'ont fait qu'une partie de leur carrière dans la fonction publique, allongent jusqu'à plusieurs années les durées de liquidation. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure ces règles peuvent être simplifiées, et d'éviter que les bénéficiaires de ces coordinations en pâtissent d'autant plus fortement que le passage dans la fonction publique est tardif (notamment par des procédures de rachat qui sont lourdes pour les intéressés et supposent des choix aujourd'hui mal éclairés). D'une façon plus générale, toute mobilité entre secteur public et secteur privé soulève actuellement, en matière de retraite notamment, beaucoup de questions sur lesquelles les intéressés ne disposent pas des éclairages nécessaires. Les études concernant les conditions de stage et les règles de coordination devraient être lancées dans les meilleurs délais.

#### **4.2.3 Former à tous les âges.**

Les mesures concernant la formation tout au long de la vie actuellement en projet devraient promouvoir ce type de formation dans la fonction publique. Elles précisent la nature des différents types de formation à offrir et les conditions de cette offre, et la situent plus résolument dans une perspective de renforcement des capacités professionnelles. Toutefois, une double interrogation pèse sur la mise en œuvre de ce dispositif.

- Des obstacles culturels sont à surmonter, sensibles en particulier au-delà de 45 ans. Plusieurs dispositifs d'encouragements pourraient être mis en place, certains s'adressant aux intéressés eux-mêmes (par exemple, par une information plus adaptée et par la mise en œuvre de méthodes pédagogiques correspondant mieux aux capacités de personnes ayant perdu depuis plusieurs années tout contact avec le monde scolaire ou de la formation), d'autres aux services chargés de la formation (mise en place d'indicateurs "de performance" concernant la part de plus de 45 ans ayant accédé à des formations, par exemple). Des réflexions sur les modalités de cette formation sont également à approfondir.

- Des obstacles financiers peuvent également se présenter. Dans les prochaines années la croissance des efforts de formation initiale liés aux recrutements en remplacement des nombreux partants à la retraite devrait se poursuivre (ils ont représenté sur les dernières années une part croissante des dépenses de formation de l'Etat pour ses agents, et atteignent aujourd'hui 55 % de ces dépenses). En l'absence de progression de l'enveloppe globale de crédits affectés à la formation, ou de réduction des coûts de la formation initiale, la mise en place de ces réformes devrait se faire à budgets décroissants, ce qui paraît inapproprié<sup>95</sup>.

Cette situation financière tendue invite à se pencher sur la répartition des efforts de formation évoquée par ailleurs par le groupe. Celui-ci n'a évidemment pas eu les moyens de réaliser une investigation approfondie sur les mérites, certainement divers, de toutes les écoles de service public et de toutes les catégories de formations. Mais il a identifié plusieurs questions à approfondir.

On sait que l'effort de formation initiale consenti en France à l'entrée dans la fonction publique dans les écoles "d'application" est exceptionnellement élevé. N'est-il pas déséquilibré par rapport aux efforts de formation continue qu'il faudra faire à l'avenir ? Ne faut-il pas tenir compte de divers risques ?

- Risque de redondance, dans beaucoup de matières, avec les formations précédentes de lauréats de concours devenus, on l'a dit, très sélectifs, où ils se présentent souvent surdiplômés.
- Risque de rejet ultérieur fréquent de la formation au long de la vie professionnelle, après de trop longues périodes de "scolarité" (réaction bien identifiée par les services compétents de la Fonction publique).

Le groupe suggère de développer, au-delà des périodes "scolaires" qui peuvent être sans doute réduites, des systèmes de type "tutorat" qui permettent "d'apprendre en faisant", sur des périodes mieux réparties dans le temps et selon les besoins des "nouveaux recrutés". Les responsabilités précises des tuteurs, les besoins de soutien dans leurs fonctions pédagogiques, une prise en compte réelle de ces fonctions dans leur emploi du temps, doivent être dans ce cas définis. Ces orientations sont cohérentes avec le souhait, développé plus loin, de mieux mobiliser les personnels expérimentés pour accompagner, de façon organisée, efficace et personnalisée, les

---

<sup>95</sup> Il se peut naturellement qu'un recentrage de la politique de formation "tout au long de la vie" dans la fonction publique sur des objectifs plus construits permette d'en améliorer l'efficacité. Le groupe de travail n'avait pas les moyens de procéder à de telles évaluations, mais a pu avoir accès à des travaux antérieurs (Cour des comptes, IGAS) qui laissent penser qu'une telle amélioration est possible.

nouveaux arrivants dans la fonction publique et pour leur transmettre l'expérience acquise.

Un rééquilibrage semble approprié au profit de formations mieux ciblées en cours d'emploi. Il est vrai que les écoles chargées de la formation initiale et les corps auxquels elles conduisent ont une conscience aiguë du rôle constitutif de "l'esprit de service public" (et de l'esprit de corps) qui se joue à ce moment clé de la carrière. Le groupe demeure cependant d'avis que la question mérite d'être revue – en s'interrogeant, par exemple, sur le rôle que ces écoles pourraient jouer dans le pilotage de la fonction de tutorat.

#### **4.2.4 *Soutenir le développement de fonctions d'appui mobilisant les agents expérimentés.***

Ce thème du tutorat, comme celui des fonctions de conseil et d'expertise, revient de façon récurrente dans les réflexions sur le rôle des seniors depuis une quinzaine d'années. Les avis du groupe de travail sur ce sujet sont nuancés.

Le tutorat, l'expertise, ne peuvent jouer le rôle de panacée qu'on leur propose trop souvent de façon abstraite pour assurer un emploi aux seniors– sans en mesurer les exigences et le coût et sans objectifs réels en ce qui concerne l'amélioration du service rendu. Le groupe est cependant d'avis que des propositions très intéressantes peuvent être formulées, à la fois pour les services publics et pour les seniors.

Ces propositions concernent toutefois un ensemble plus large que le tutorat le conseil et l'expertise, c'est-à-dire des activités "d'appui" à certains métiers, dont l'efficacité est conditionnée à leur exercice par des professionnels expérimentés, dégagés partiellement ou totalement, temporairement ou de façon permanente, de leur "cœur de métier". Sont reprises ici, sous un autre angle, des recommandations proches de celles émises au paragraphe 4.1, en examinant les moyens d'élargir les possibilités de choix personnels dans la construction des parcours. On y retrouve la même logique de diversification. Bien des situations de tutorat ou d'expertise peuvent certainement être considérées aussi comme des moments de "respiration" dans les carrières.

##### **4.2.4.1 *Identifier les fonctions et les services qui pourraient être améliorés par l'appui de personnes expérimentées.***

*La gamme des fonctions* pouvant bénéficier de l'amélioration du *service attendu* de personnes expérimentées s'étend au-delà du tutorat et du conseil ou de l'expertise généralement évoquées. Dans le cours du rapport, on a déjà eu l'occasion d'évoquer par exemple :

- . s'agissant des enseignants, le double intérêt (à la fois pour les établissements et la fonction enseignante et pour les agents) d'une participation effective et plus active de certains enseignants déchargés de classe à des actions d'intérêt général dans l'établissement ou à sa périphérie ;
- . le glissement d'un professionnel vers des fonctions de gestion de son propre métier où sa compétence propre sera mise à contribution ;
- . la mobilisation de personnes expérimentées dans des jurys professionnels.

Ces exemples invitent à considérer le champ, plus large, des *fonctions d'appui*, qui permettent aux agents, à différents moments de leur carrière, de prendre du recul par rapport à leur cœur de métier, tout en faisant bénéficier celui-ci de la compétence qu'ils y ont acquise.

*Dans ce cadre, "expérimenté" ne veut pas dire "âgé".* Autrement dit, ce n'est pas l'âge en lui-même qui qualifie, mais plutôt les connaissances et le savoir faire cumulés qui ont pu enrichir la pratique d'un agent : il n'est donc pas question de proposer exclusivement aux seniors (encore moins à tous les seniors de façon indifférenciée) certaines fonctions qui seront parfaitement remplies par des agents "encore jeunes". Cette remarque n'est pas contradictoire avec l'objectif recherché, qui est bien la motivation "jusqu'au bout" des agents en fin de carrière: en cohérence avec les observations formulées plus haut, les fonctions organisées autour d'une transmission d'expérience permettent "le rebondissement et la diversification des parcours", dont l'effet bénéfique est sensible "en fin de course". Un retrait du "cœur de métier" en milieu de carrière permet de prendre du recul pour redessiner les parcours. En fin de carrière, confier ce type de fonctions à certains agents motivés peut permettre de maintenir leur implication dans leur métier, tout en donnant une forme nouvelle et motivante à son exercice.

#### 4.2.4.2 Reconnaître effectivement le travail impliqué.

Si certaines administrations ont engagé des politiques sectorielles ou ponctuelles faisant appel à ces notions de tutorat, d'expertise ou de conseil, l'attention prêtée à la reconnaissance effective de ces fonctions demeure extrêmement variable. Pour rester cohérent avec une démarche de valorisation de l'expérience, dans une fonction publique évoluant vers une culture de résultat, le processus proposé doit tenir compte de différentes modalités de cette reconnaissance.

- Le "service attendu" et les moyens consacrés à ces fonctions doivent faire l'objet d'une définition précise: protocole global pour cadrer l'opération, spécifications plus précises pour chacun des agents concernés sous forme de lettre de mission ou d'un autre type de document. En revanche, il serait souhaitable que la

sélection des candidats à ces fonctions, quant à elle, puisse prioritairement tenir compte des désirs et des projets des agents eux-mêmes. Le renforcement d'un suivi de proximité des agents, qu'on examinera plus loin, devrait le favoriser.

- La plupart des fonctions d'appui, qu'elles soient exercées de façon temporaire, à temps plein, ou assumées à temps partiel, prennent effectivement du temps si on les réalise "correctement". Ce temps doit faire l'objet d'une reconnaissance officialisée. Il peut s'agir de décharges horaires, d'affectations à temps partiel ou complet, éventuellement de rémunérations complémentaires, ou même de l'usage d'un titre reconnu de "conseiller", par exemple. Dans les cas les plus lourds, la création de statuts d'emploi peut être envisagée. S'il s'agit là de sujets "locaux", ce principe de reconnaissance officielle du temps correspondant doit être retenu à un niveau plus général, sous peine de voir très rapidement ce type de dispositif s'effriter et perdre son intérêt.
- L'inconvénient de ce développement des fonctions d'appui tient à leur coût. Il peut n'être pas négligeable, comme le montre par exemple l'opération que vient de mettre en place la fonction publique hospitalière en créant un tutorat pour accompagner les infirmiers généraux affectés dans les services psychiatriques. Le groupe n'ignore pas que cela peut conduire à rendre plus difficile la mise en place de certaines opérations – coût à mettre en balance, dans chaque cas particulier, avec les économies souvent possibles par ailleurs (voir ce qui a été évoqué plus haut en ce qui concerne la formation initiale) et l'amélioration du service rendu. Doivent parfois être inclus dans ces coûts, ceux de formations préalables et de dispositifs de suivi (par exemple, formation pédagogique des tuteurs, ou apprentissage de techniques d'informatique pédagogique dans les établissements scolaires...). Ce réalisme des coûts et cette valorisation du temps consacré aux fonctions d'appui sont une condition préalable pour que ce type d'évolution soit pris au sérieux et que l'investissement ainsi consenti mérite de l'être.

Il est difficile d'estimer l'extension que pourra prendre une orientation comme celle-ci. Plus que des moyens disponibles, cette extension dépendra de l'intérêt que prendront les différents services publics et administrations à un changement d'approche de ce que l'on a appelé globalement les "fonctions d'appui" aux cœurs de métiers. Même si cette extension ne devait pas s'avérer considérable, un lieu de suivi (et de diffusion) de ces expériences devrait être identifié pour chacune des fonctions publiques, afin qu'elles puissent, d'une part être soutenues à titre expérimental dans un premier temps, et d'autre part faire l'objet d'une capitalisation des connaissances. Comme souvent en matière d'innovation, la stimulation peut venir aussi d'opérations qui les mettent en valeur : concours ou labels ne sont pas des modalités d'émulation à dédaigner, même dans le secteur public...

### 4.3 Adapter le déroulement des "carrières administratives".

Prolonger les carrières ne peut se réduire à simplement ajouter quelques années à l'activité professionnelle, sans changer la dynamique de carrière elle-même. La "carrière administrative", avec ses règles et ses contraintes, n'est sans doute pas le terrain principal sur lequel doivent être recherchées des adaptations. Mais le rythme et l'ampleur de "l'avancement" sont si structurants pour les fonctionnaires qu'un changement aussi lourd pour leur vie professionnelle ne peut être envisagé sans évoquer de telles adaptations.

#### 4.3.1 *Durée de carrière et rythme d'avancement*

Les statuts particuliers des corps et cadres d'emploi prévoient des progressions d'échelons indiciaires à intervalles normaux variant de un à quatre ans. Le passage d'un échelon à l'autre peut aussi être accéléré pour un certain nombre d'agents - dans des limites soigneusement définies. Les carrières "normales" à l'ancienneté (sans changement de corps, avec des promotions de grade à vitesse "moyenne") sont en général prévues sur une durée de 20 à 28 ans selon les catégories et les corps. Ceux qui bénéficient "au choix" de progressions plus rapides, atteignent plus vite un échelon de "fin de grade", où ils risquent de rester "bloqués", souvent sans perspective de changement jusqu'à la fin de leur carrière – éventuellement pendant dix à douze ans. Ces situations sont d'autant moins motivantes que l'encadrement hiérarchique se trouve aussi privé de marge de manœuvre pour encourager positivement ces agents dans leur travail. Ce risque n'atteint pas tous les corps de la même façon. En passant des concours ou en bénéficiant de promotions au choix (dont les conditions peuvent, par ailleurs, être améliorées), certains peuvent échapper en fin de carrière à une stagnation prolongée si la vie professionnelle se poursuit au-delà des âges actuels de fin d'activité. Mais ce n'est pas le sort commun. Certaines administrations expérimentent déjà la difficulté. Les femmes qui ont interrompu leur vie professionnelle doivent prolonger leur activité au-delà de 60 ans pour obtenir leur retraite à taux plein, alors qu'aucune perspective d'avancement ne s'offre plus à elles. Une telle situation sera demain largement partagée dès lors que les durées d'assurance nécessaires seront plus longues. *Un "coup de pouce" sur les durées de carrière serait pertinent pour accompagner leur allongement.*

Dans la réalité, la situation des divers corps et cadres d'emploi est très complexe et il n'appartenait pas au groupe de l'examiner dans le détail. Il lui faut cependant souligner de façon globale qu'il serait cohérent pour l'administration, dans la perspective de carrières plus longues, de reprendre en conséquence la question du temps et du rythme de l'avancement.

Elle ne sera pas aisée à résoudre : ajouter des échelons supplémentaires aux carrières actuelles a un coût très élevé. Etaler les progressions actuelles sur un plus grand

nombre d'années apparaîtra inacceptable aux fonctionnaires concernés. On pourrait compter avec une troisième variable : les "profils" de progression.

Pour maintenir des perspectives réelles jusqu'aux dernières années de la vie active, en même temps que sur la durée des carrières, on peut imaginer jouer sur la répartition des progressions dans le temps. Les sources de motivation évoluent et se combinent, au cours de la carrière – comme d'ailleurs la progression des besoins au cours de la vie : il y a des périodes "d'installation" où les besoins sont plus importants, il y a aussi des périodes où peuvent être privilégiés l'intérêt du travail, le bénéfice des reconnaissances qu'on en reçoit, les opportunités nouvelles qui s'offrent et sur lesquelles on vient d'insister. La perspective très ancienne de "fidélisation" des fonctionnaires dans lesquelles s'est, de fait, inscrite la construction de la fonction publique n'est pas dépourvue de sens. Des moyens variés peuvent contribuer à la construire. On ne peut totalement séparer la rémunération, sa progression et les autres éléments mobilisateurs : diversification des compétences et des responsabilités, formations en cours d'emploi... Il est probablement plus facile d'envisager globalement ces modes de mobilisation, la durée de carrière et le profil de l'avancement. Certains interlocuteurs ont ainsi évoqué la pertinence de profils comportant des progressions accélérées en début et en fin de carrière (éventuellement plus tardive) et des efforts de mobilisation par d'autres variables en milieu de carrière.

C'est un exemple de solution, sans doute plus pertinente pour certains corps ou métiers que pour d'autres : les profils de carrière et de rémunération sont, rappelons le, extrêmement variables selon les corps et les catégories<sup>96</sup>. Dans ces conditions, il est peu souhaitable d'organiser des "profils de carrière" sur un modèle unique. Le groupe de travail ne peut que souligner le caractère difficilement contournable de ce dossier, qu'une approche globalisée, incluant les perspectives de parcours professionnel, peut contribuer à rendre plus abordable. S'ils veulent marquer un tournant global dans les attitudes vis-à-vis de carrières longues, les employeurs publics pourront difficilement faire l'impasse sur ces questions de déroulement des carrières administratives.

---

<sup>96</sup> Rappel : globalement, les personnels de catégorie A progressent plus et plus vite que les B et plus encore que les catégories C, dont l'évolution indiciaire peut être très réduite : le traitement indiciaire de certains corps (agent administratif, par exemple) de cette dernière catégorie augmente de 26 % en 26 ans soit environ 2 points en moyenne par an et demeure inchangé ultérieurement, tandis que l'augmentation moyenne pour un ingénieur des mines est de 42 points par an sur 21 ans, et qu'il dispose d'opportunités plus grandes pour poursuivre sa carrière, dans l'administration ou au-dehors, après cette vingtaine d'années. Les disparités indemnitaires accroissent en outre fortement les disparités entre corps.

#### ***4.3.2 Mettre en œuvre les nouvelles règles d'avancement de grade.***

Les carrières administratives comportent aussi des changements de grade (passage de la seconde à la première classe, passage au "principalat"... ) qui transfèrent l'agent sur un profil de carrière généralement plus rapide et lui permettent d'atteindre un échelon terminal plus élevé, mais qui témoignent aussi de la seniorité de la personne.

Les fonctionnaires attachent généralement une grande importance à leur grade, qui fait intervenir une part de choix dans la liste des "promouvables". Il faut une certaine ancienneté pour être promu. Mais il n'y a pas autant de promus que de promouvables et le fait d'être "choisi" est apprécié comme une marque de reconnaissance des qualités professionnelles.

Pour débloquer ce système qui s'est grippé au cours des dernières années pour des raisons combinées de procédure et de démographie, des modifications du principe de "pyramidage" ont été expérimentées. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 lui sera substitué un ratio qui conduit à faire dépendre le nombre de promus du nombre de promouvables – et donnera donc à chaque génération de fonctionnaires d'un même corps la même chance d'arriver en haut de l'échelle. On ne peut cependant s'empêcher de remarquer au passage que ces réformes, qui se mettent en place très lentement, débouchent au moment où la réduction rapide du nombre de fonctionnaires âgés va conduire le problème à se résoudre partiellement de lui-même...

#### ***4.3.3 Moduler la part des recrutements pourvus par promotion interne et concours externe.***

Le rapport présenté par S. Vallemont au COR en 2001 sur "les retraites des fonctionnaires" a notamment contribué à mettre en lumière les faibles espoirs de promotion des fonctionnaires de catégorie C ou B qui ne se voient offrir, à la promotion au choix ou au concours interne, qu'une part limitée des recrutements dans les corps de la catégorie supérieure. Il proposait d'inverser les ratios qui sont en moyenne, pour les catégories A et B, de l'ordre de 70 % de recrutement par concours externe et de 30 % de recrutement interne : une telle inversion permettrait, en effet, à nombre de fonctionnaires de se situer dans une perspective d'évolution nettement plus attractive et de s'investir en milieu de carrière dans des fonctions re-motivantes, dans un environnement nouveau.

Sans nécessairement aller jusqu'à l'inversion des proportions l'important volant d'agents surdiplômés, potentiellement aptes à occuper des fonctions plus qualifiées, facilite et rend souhaitable un tel rééquilibrage – le cas échéant, en complétant leurs compétences par des formations adaptées. Le réajustement de la pyramide hiérarchique en cours (réduction relative des besoins en catégorie C par rapport aux

besoins en catégories A et B) y est aussi favorable. Avec des recrutements à des âges plus élevés, cette évolution aurait l'avantage non négligeable de fluidifier la circulation des agents dans les corps de promotion et de contribuer à résoudre la question des "cadres méritants incasables en fin de carrière".

Pourtant, depuis 2001, ce tournant n'a pas été pris. Bien au contraire, dans nombre de corps, notamment dans les corps de catégorie "A+", la part des recrutements externes semble s'être accrue.

Nul ne nie qu'une part de recrutement externe soit nécessaire pour éviter "l'endogamie" évoquée à juste titre avec appréhension par nombre de gestionnaires administratifs. *Mais avec un ratio de 70/ 30, la situation actuelle laisse une marge de manœuvre importante pour un rééquilibrage dont l'ampleur reste encore à décider.*

Dans le processus de fixation peu transparent des parts respectives du recrutement externe et interne, interviennent des considérations très caractéristiques de la fonction publique française : le prestige d'un corps s'y mesure d'abord aux performances exigées de ses membres à l'entrée, par concours ; il convient donc d'en réserver l'accès de façon parcimonieuse à ceux qui ne disposeraient pas de la noblesse ainsi acquise... Les hypothèses d'ouverture "interne" sont d'autant plus mal accueillies qu'elles sont assorties de recommandations de prendre en compte une monnaie qui, on l'a vu, a pour l'instant un cours limité dans la fonction publique: celle des "acquis de l'expérience".

La question posée par S. Vallemont mérite donc d'être reprise, et déclinée selon les secteurs, les métiers et les corps, en tenant compte d'une part de ces résistances au changement, qui pourraient faire l'objet d'une analyse plus fine, et d'autre part des avancées de la Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, dans la mesure où elles permettront de raisonner en besoin de compétences plutôt qu'en termes d'appartenance à un corps. Il est sans doute vain de rechercher une "proportion idéale" entre recrutements internes et externes (d'autant que l'expérience manque pour porter un jugement tenant compte de recrutements en milieu de parcours professionnels, que le rapport appelle de ses vœux), mais le groupe est d'avis que tendre vers une proportion de type 50/50 serait plus satisfaisant pour la fonction publique.

#### ***4.3.4 Offrir aux contractuels des choix équilibrés de parcours à long terme.***

Au regard des objectifs du groupe de travail, une majorité de "non titulaires" se trouvent dans des situations qui ne posent pas de question centrale, parce que leurs parcours professionnels se poursuivent essentiellement en-dehors de l'emploi momentanément occupé : 53% des non titulaires sont des agents sur emplois "non

permanents" ou particuliers<sup>97</sup>. Il n'en va pas de même d'une minorité de contractuels recrutés sur CDD (les personnes recrutées sur des emplois permanents de contractuels par mesure législative dérogatoire dans les établissements publics, pour lesquels des déroulements de carrière sont possibles, sont moins directement concernés). Le groupe de travail s'est penché sur ces situations pour deux motifs, qui justifient de les évoquer ici :

- d'une part, la présence persistante, dans une fonction publique de carrière, d'agents sans perspective de carrière qui sont néanmoins employés durant de longues années interroge sur la capacité de l'employeur à permettre à ses agents de se projeter dans l'avenir ;
- d'autre part la loi du 26 juillet 2005 vient de remettre sur agenda la situation des CDD, qui vont déboucher sur des CDI au-delà du seuil de six ans.

La situation actuelle n'est aujourd'hui que très médiocrement satisfaisante: des contractuels sont chaque année recrutés en nombre non négligeable, pour donner un peu de souplesse à des modes de gestion très rigides qui ne permettent souvent pas de recruter en suivant la voie du concours ou de la mobilité "la bonne personne, au bon endroit, au bon moment". Mais leurs perspectives d'avenir sont ignorées. Ils sont mal informés. Les titularisations qui leur sont proposées pour "résorber l'emploi précaire" depuis 2001 perdent tout sens, passé un certain âge, compte tenu des conditions dans lesquelles elles sont accessibles.

En application de la récente loi, dans l'immédiat, seuls les agents de 50 ans ou plus peuvent voir leurs CDD automatiquement transformés en CDI. Quant aux plus jeunes, dans le contexte de la LOLF, il sera nécessaire de suivre de près l'attitude des administrations de l'Etat employeuses à l'issue des six ans au-delà desquels leurs contrats ne pourraient être reconduits qu'à condition d'être expressément transformés en CDI. La situation du côté de la fonction publique territoriale (qui comporte, rappelons le, 20% de contractuels) est moins claire. En tout état de cause, seule une partie des non titulaires serait donc appelée à "vieillir sous ce statut".

Deux questions n'en méritent pas moins d'être posées :

- quelles perspectives offrir à ceux qui resteront contractuels jusqu'à la fin de leur carrière (progression de carrière, possibilités de mobilité...) ?

---

<sup>97</sup> Par exemple les surveillants et maîtres d'externat, les allocataires de recherche et attachés temporaires d'enseignement et de recherche, les recrutés locaux dans des administrations françaises à l'étranger, les académiciens, les enseignants associés du supérieur, les conseillers de prud'hommes, les aumôniers de prison...

- de quels informations et accompagnement devraient-ils bénéficier pour changer de statut, soit en intégrant la fonction publique dans des conditions compatibles avec leur âge et leur expérience, soit en poursuivant leur carrière dans un autre cadre ?

La question de l'avancement et des modalités de progression de carrière des contractuels en CDI, question qui comporte un volet technique important non documenté, n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi par le groupe. Celui-ci a toutefois remarqué que les "quasi statuts" dont se sont dotés la plupart des ministères dans les années 1970, pour gérer des CDI alors recrutés en nombre, ont permis sans difficulté ou désavantage pour leurs collègues fonctionnaires, d'offrir aux intéressés des possibilités de progression. Pour les catégories A, ces progressions sont en tout état de cause limitées, la plupart des postes à haute responsabilité ne pouvant statutairement être occupés par des contractuels. Par ailleurs, le groupe est d'avis que les solutions concernant les contractuels sont à chercher en cohérence avec les orientations ici proposées pour l'ensemble de la fonction publique, afin notamment :

- d'élargir leurs possibilités de choix personnels dans la construction des parcours (notamment en valorisant une mobilité individuelle de ces agents, actuellement difficile, que l'application de la LOLF pourrait sans doute contribuer à faciliter) ;
- de valoriser leur expérience et d'entretenir leur compétence (notamment en facilitant leur accès aux recrutements internes et externes par "validation des acquis de l'expérience") ;
- et enfin, en les faisant prioritairement bénéficier de l'information et de la gestion personnalisée de leur situation et de l'accompagnement des agents que le groupe appelle de ses vœux.

#### **4.4 Agir sur les conditions de travail.**

L'allongement de la vie active soulève deux questions en termes de conditions de travail : d'une part, certains agents auront un âge élevé qui, aujourd'hui, ne se rencontre que rarement dans les administrations et les services publics et, le plus souvent, dans des fonctions stimulantes et peu fragilisantes pour la santé ; d'autre part, les agents auront des parcours plus longs. Il convient donc, à la fois, de prêter une attention accrue aux exigences de postes occupés par des agents aux capacités diminuées ou à l'état de santé détérioré, et de veiller aux risques que peut faire courir aux agents, à la longue, la répétition de certains gestes et de certaines situations – soit qu'elle constitue une menace pour leur santé physique et mentale, soit qu'elle conduise à les mettre en échec.

Les carences des politiques de prévention dans la fonction publique ont été rappelées plus haut. Si la médecine de prévention, introduite en 1982 sous une forme "facultative" dans le cadre des services sociaux "au bénéfice des fonctionnaires", est devenue une fonction permanente de l'Etat en 1995<sup>98</sup>, elle n'a pas encore pour autant reçu les moyens de remplir de façon satisfaisante les missions qui lui sont confiées. Les médecins sont en nombre trop limité, pas toujours dotés des qualifications nécessaires en médecine du travail, souvent sur statut précaire et mal positionnés pour se faire entendre lorsque des décisions collectives peuvent avoir une influence sur les conditions de travail et la santé des agents. Le recours à d'autres catégories de professionnels (ergonomes, psychologues, par exemple) est rare.

*La persistance de carences de cette ampleur dans la prochaine période nuirait considérablement à la réussite de politiques d'allongement des carrières.*

En s'appuyant sur un groupe de médecins du travail et de prévention actifs dans la fonction publique depuis de nombreuses années et sur les travaux réalisés notamment par l'IGAS dans les dernières années sur ce sujet<sup>99</sup>, le groupe a proposé quatre priorités.

#### **4.4.1 Veiller à l'aménagement de postes de travail "convenables de 20 à 65 ans"**

"L'aménagement de postes de travail convenables de 20 à 65 ans" a paru au groupe en parfaite cohérence avec sa propre insistance sur l'aménagement des parcours des agents tout au long de leur vie professionnelle. Cette priorité, mise en avant par les professionnels, ne pourra devenir effective que si les services compétents sont renforcés.

Dans la perspective d'un allongement de la durée de vie professionnelle, les situations de contraintes physiques, de gestes et de postures répétées, de risques de toutes natures, doivent particulièrement être appréciés en fonction :

- de durées d'exposition éventuellement longues,
- de capacités (force, souplesse, acuité sensorielle notamment) qui peuvent se réduire avec l'âge.

Ces propos de simple bon sens posent cependant des problèmes d'application redoutables dans le contexte actuel. Ils concernent tout d'abord et de façon centrale la

---

<sup>98</sup> Décret du 28 mai 1982 modifié par le décret du 9 mai 1995.

<sup>99</sup> Voir en annexe la composition du groupe de médecins, auquel a pu se joindre l'un des auteurs du rapport de l'IGAS de septembre 2000 sur *La situation des médecins de prévention dans la fonction publique*. Le rapport établi à la demande de la direction générale de l'administration du ministère de la culture sur *Souffrance et violence au travail*, qui a débouché sur des mesures dans cette administration, a également été communiqué par cette dernière.

médecine de prévention, mais aussi plus généralement, l'ensemble des instances et des services qui peuvent concourir à l'amélioration des conditions de travail.

- La compétence spécialisée des médecins pour apprécier les risques liés au travail doit être complètement assurée<sup>100</sup>. Des formations en cours d'emploi ont été prévues pour pallier les difficultés de recrutement de professionnels disposant des diplômes nécessaires. Fixer pour objectif que l'ensemble des médecins employés dans les services de prévention (contractuels ou vacataires) aient reçu la formation nécessaire paraît un objectif légitime, qui n'est pas hors d'atteinte.

- Ces médecins doivent être en mesure de consacrer une part suffisante de leur activité à la connaissance des postes et aux conditions collectives de travail.

L'autonomie des médecins du travail, est depuis de nombreuses années l'un des attributs forts de leur statut, appuyé par l'inspection du travail dans le secteur privé. De la même façon, cette autonomie doit être suffisante dans tous les services de toutes les fonctions publiques. La situation juridique, aujourd'hui, permet difficilement un recours dans les cas où cette autonomie n'est pas respectée – contrairement à ce qui prévaut dans le secteur privé<sup>101</sup>. Raison sans doute pour qu'en l'absence d'un changement de ce dispositif juridique, l'importance de cette fonction soit rappelée aux autorités qui pourraient y faire obstacle (ainsi, les médecins spécialisés doivent par exemple avoir un libre accès aux postes de travail, sans avoir à attendre un "feu vert" des responsables hiérarchiques du service).

- On sait aussi qu'en l'absence d'effectifs suffisants de médecins, c'est le "tiers temps", autrement dit l'examen de la situation collective et des postes de travail, qui en souffre le plus souvent, les consultations individuelles de prévention absorbant alors l'essentiel du temps disponible. Il est assurément nécessaire de renforcer les effectifs de praticiens dans la fonction publique. Le groupe n'a cependant pas été en mesure de quantifier les besoins aujourd'hui. Il rappelle que, pour la fonction publique d'Etat, la mission IGAS avait estimé en 2000 les recrutements nécessaires de médecins de prévention à près de 400. Cette mission appelait de ses vœux un plan d'urgence pour pallier le déficit quantitatif et qualitatif constaté.

---

<sup>100</sup> Le rapport de l'IGAS relève que 39 % des médecins exerçant en administration centrale ne disposaient pas de la qualification requise au moment de son enquête.

<sup>101</sup> Il ne permet pas de poursuite pénale contre l'employeur public qui ne respecterait pas la réglementation, contrairement à l'employeur privé, qui peut être mis en cause par l'inspection du travail. Seules les victimes de dégâts liés à ce non respect pourraient se pourvoir en justice. Le statut des médecins permet assez aisément à une collectivité employeur de s'en séparer. Ce n'est pas un cas exceptionnel notamment dans la fonction publique territoriale lorsque les points de vue ne sont pas concordants.

- Une meilleure présence de ces spécialistes dans les circuits d'information et de décision doit les conduire à signaler les risques et à conseiller les responsables sur les moyens de les éviter.

Chaque administration est responsable de son organigramme et de ses méthodes de travail. Les services de prévention ont, pour une grande part, quitté leur localisation dans les bureaux de l'action sociale, où ils se positionnaient dans l'imaginaire comme les "médecins des pauvres", pour mieux intégrer la vision plus globale des gestionnaires des ressources humaines. Du chemin reste à faire cependant dans beaucoup d'administrations de ce point de vue.

La médecine de prévention n'est cependant pas seule à pouvoir intervenir en matière de conditions de travail. Le recours à d'autres spécialistes doit être possible de façon permanente en interne, plus ponctuelle à l'occasion de transformations des modes de travail ou de déménagements, ou encore intermittente (temps partiel ou prestations extérieures) pour assurer une surveillance de l'adaptation des postes de travail ou des prestations particulières pour la situation de certains agents. Ce type de recours, dont il est aujourd'hui difficile de faire le bilan, ne semble cependant pas aussi développé dans la fonction publique que dans les grandes entreprises. Question de moyens disponibles à un moment donné, sans doute. Mais plus généralement, il convient de ne pas sous-estimer le rôle que pourraient jouer à cet égard des gestionnaires de ressources humaines mieux formés, bien avertis de l'importance d'une surveillance des conditions de travail et des ressources qu'ils peuvent trouver auprès de chaque catégorie de spécialistes dans cette perspective.

Pour que les avis des médecins et des autres professionnels soient pris en compte, en particulier sur les questions qui intéressent directement les risques liés au vieillissement au travail, la condition première est de prévoir, dans les actions de sensibilisation à l'allongement des carrières qui devront être entreprises, un volet particulier de formation régulière des gestionnaires des ressources humaines concernant les conditions de travail.

#### ***4.4.2 Organiser une surveillance accrue de la santé physique et mentale des agents de plus de 50 ans ou 55 ans selon la nature des services.***

Depuis 1995, obligation est faite à l'ensemble des agents de l'Etat de passer une visite médicale périodique tous les cinq ans. Dans la fonction publique territoriale, la périodicité de cette visite est biennale. Cette obligation n'est pas respectée dans toutes les administrations, compte tenu des effectifs de médecins disponibles.

Il est également spécifié que le médecin de prévention exerce une *surveillance médicale particulière* à l'égard de certains agents (handicapés, femmes enceintes, agents réintégrés après un congé de longue maladie ou de longue durée, ainsi que les agents

occupant des postes faisant l'objet de risque propres au service). Sans doute, ces dispositions sont-elles plus fréquemment respectées. Dans ce cas, la fréquence et la nature de la surveillance médicale nécessaire sont définies par le médecin de prévention selon la situation des agents ; la surveillance doit être au moins annuelle.

*Spécifier qu'il convient d'organiser une surveillance accrue de la santé physique et mentale des agents les plus âgés est cohérent avec le souci d'une attention accrue aux parcours et situations individuelles de ces agents.*

Cette surveillance a certes pour objet la santé et les risques professionnels, réellement accrus avec la progression en âge dans certains métiers (on pense par exemple aux risques sensoriels, qui concernent beaucoup d'agents avec le développement du travail sur écran largement répandu ; mais certains secteurs comportent des risques physiques qui, pour être plus rares, n'en sont pas pour autant négligeables). Cette surveillance doit aussi déboucher sur l'acquisition d'une vision d'ensemble et d'une capacité d'alerte. Les situations de risque ne sont en effet pas toujours aisément décelables par les gestionnaires administratifs. Ces derniers doivent être conseillés pour provoquer des interventions à vocation collective. L'organisation de ces interventions doit pouvoir mobiliser l'ensemble des professionnels nécessaires (ingénieurs, ergonomes...) et parfois déboucher sur des aménagements aussi bien matériels qu'organisationnels qui demandent concertation et génèrent des coûts. L'exemple des "plages de recouvrement d'horaires" permettant une bonne transmission des informations et des consignes entre équipes de jour, de nuit, etc... et susceptibles de réduire dans les services hospitaliers les causes de gestes inutiles, d'erreurs, de stress, difficilement supportés avec l'âge, fournit une bonne illustration de mesures organisationnelles importantes mais dont l'adoption est complexe.

L'amélioration de cette surveillance passe aussi par une meilleure connaissance : trop d'enquêtes (SUMER, ESTEV, SVP 50...) excluent tout ou partie des agents publics. Le secteur public manque enfin d'un support pour encourager les expériences pilotes d'amélioration des conditions de travail. *Un fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) existe pour le secteur privé. Il serait hautement souhaitable de mettre en place un fonds similaire dans les fonctions publiques.*

#### **4.4.3 Améliorer les possibilités de reclassement et les indicateurs.**

On retrouve ici par l'entrée "conditions de travail et prévention" un sujet déjà évoqué dans le rapport selon d'autres approches. Ce sujet, de quelque façon qu'on l'aborde, est celui des situations "limites". L'allongement des durées de carrières, on l'a vu, peut mettre en difficultés certains types de personnels usés prématurément, parfois atteints par des diminutions d'aptitudes qui ne sont handicapantes que pour certaines activités, souvent à la fois démotivés et malades. On a évoqué également les situations qui justifieraient particulièrement des fins de carrières "progressives".

De nombreux responsables des ressources humaines, dans les trois fonctions publiques, ont mentionné l'existence dans leurs services d'une certaine proportion d'agents dans ces situations limites, pour lesquels on trouve des solutions "avec les moyens du bord". A l'Education nationale, certains estiment à 1 % environ la proportion d'enseignants en difficulté, généralement en deuxième moitié de carrière, qui relèvent de solutions particulières (assurer l'enseignement par correspondance, par exemple, ou entrer dans des systèmes de "remédiation"), ou qui alternent de façon insatisfaisante des périodes de congés plus ou moins long et des périodes d'activité. En milieu hospitalier, divers systèmes ont pu être mis en place à l'initiative des directions hospitalières, en jouant sur les appuis psychologiques possibles et la variété des tâches dans l'espace hospitalier. La fonction publique territoriale, quant à elle, est surtout confrontée à de nombreux agents peu qualifiés, et "usés" qui, de congés en congés, ne retrouvent pas d'employeurs et, abandonnant progressivement toute insertion professionnelle, finissent par être de façon permanente à la charge des centres de gestion.

L'allongement des durées de carrière pourrait avoir pour effet de prolonger ou de multiplier de telles situations insatisfaisantes. Il est sans doute à l'honneur du service public de protéger l'emploi de ces personnes fragiles. Mais cela n'empêche pas, bien au contraire, d'examiner comment mieux faire face à ces situations, qui relèvent plus, aujourd'hui, du bricolage de bonne volonté que d'une réflexion organisée.

Deux sujets d'approfondissement sont proposés. Si l'initiative et les modalités de ces approfondissements relèvent principalement de la Fonction publique ils sont à conduire en collaboration directe avec les médecins de prévention, d'autres professionnels et des gestionnaires de terrain, sans doute sur la base d'études préalables permettant de préciser l'état des lieux.

*- Il s'agit d'une part du reclassement d'agents publics qui pourraient prolonger leur activité à condition que leur soient offerts des postes prenant en compte leurs difficultés. Elargir les possibilités matérielles et assouplir les conditions réglementaires de développement de tels postes implique plusieurs instances : les commissions de réforme, les services de médecine de prévention, mais également les gestionnaires des ressources humaines de la fonction publique qui sont susceptibles de repérer (ou non) et de proposer (ou non) des postes adaptés à des cas, par définition complexes, ainsi que des mesures d'accompagnement. Ce point mérite une étude préalable à une réflexion concertée.*

*- La construction d'indicateurs relatifs aux conditions de travail mérite également une démarche spécifique. Ces indicateurs peuvent avoir plusieurs fonctions. Il s'agit en premier lieu d'indicateurs d'activité des services de prévention, qui permettront de suivre le renforcement de ces services. Il s'agit en deuxième lieu d'indicateurs*

opérationnels pour les services de prévention et de gestion des ressources humaines ; par exemple, des indicateurs d'alerte permettant d'identifier des difficultés concernant le déroulement des parcours et les situations problématiques en fin de parcours professionnels, propres à certains services, pour en rechercher et traiter les causes. Il s'agit enfin d'indicateurs de gestion plus globale, par exemple d'indicateurs de "performance" associés à la définition des objectifs des politiques publiques propres à faciliter l'allongement des durées de carrière.

Ces champs de réflexion pourront être ouverts dans les mois qui viennent, sous réserve de la réalisation des études préalables indispensables.

\*

### **Recommandations**

Pour encourager les seniors à prolonger leur vie professionnelle, plusieurs pistes d'action sont proposées. Elles concernent la diversification des parcours professionnels, la valorisation de l'expérience, la politique de recrutement, la formation en cours de carrière, l'identification de fonctions d'appui au cœur de métier et l'amélioration des conditions de travail des seniors.

#### **Propositions d'études et d'approfondissement de la réflexion**

- Mettre en place un suivi des effets de la transposition de la directive européenne sur les contractuels et de la mise en place de la LOLF pour cette catégorie d'agents (carrières, mobilité, intégration, information et accompagnement, gestion personnalisée)

#### **Propositions d'orientations pour l'action**

- Parcours:

. Développer un dialogue social sur la diversification des parcours professionnels et sur la nature des engagements réciproques des agents et des administrations sur ces parcours

Favoriser l'organisation de parcours diversifiés

. Lever les obstacles statutaires: statuts particuliers de certains corps limitant le champ des emplois accessibles / création de statuts d'emploi y.c. en catégorie B

. Recruter à mi-carrière, notamment pour les emplois en contact avec le public, et permettre des retours en fin de carrière

. Moduler les rémunérations selon les charges particulières de certains emplois (encadrement, sujétion, charge mentale...)

. Mettre en place des "rendez-vous sur les projets professionnels" en cours de trajectoires (au moins un rendez-vous à mi-parcours, dans un premier temps, pour l'ensemble des agents publics) :

. organisés à l'initiative des agents

. avec des obligations de moyens adaptés pour les administrations (bilans de

compétences, crédits de formation, dispositifs temporaires pour tester de nouvelles orientations... )

. permettant un dialogue avec des interlocuteurs compétents autres que les responsables hiérarchiques directs

- Mobilité:

Le groupe n'a pas souhaité prendre position sur les projets de "cadres statutaires" en cours d'examen, mais confirme la nécessité de :

- . Poursuivre de façon accélérée l'allègement des procédures de mobilité interne.
- . Assouplir les cloisonnements entre corps, cadres d'emploi et entre fonctions publiques pour offrir des aires de mobilité élargies aux agents
- . Mieux positionner les agents au retour de leur mobilité (postes valorisants, rémunérations tenant compte des acquis)
- . Rapprocher les statuts et régimes indemnitaires des corps de niveau comparable
- . Favoriser les mobilités professionnelles localisées entre fonctions publiques

Faciliter la mobilité pour les contractuels en permettant des mises à disposition et détachements

. Mieux faire fonctionner les bourses d'emploi

- Valorisation de l'expérience :

. Intégrer la validation des acquis de l'expérience dans les critères de sélection de personnels recrutés sur titres et dans la liste des diplômes exigés des candidats aux concours

. Reconnaître la validation des acquis de l'expérience comme critère de promotion au choix

. Faire évoluer les épreuves (et les jurys) des concours de la fonction publique en vue de sélectionner des candidats non seulement sur critères scolaires ou académiques, mais sur l'expérience

. Mettre en place les dispositifs de reconnaissance des acquis de l'expérience (RAEP) en cours d'étude

- Recrutement

. Infléchir les ratios recrutement externes / recrutements internes (par concours ou par promotion au choix), en tenant compte des changements de contexte (part des surdiplômés, évolution des résistances au changement dans ce domaine, développement de nouvelles formes de concours)

. Revoir les règles de reconstitution de carrière et de reprise d'ancienneté et prévoir des mesures compensatoires pour mieux accueillir les personnes expérimentées et leur proposer des postes et parcours en rapport avec les compétences /expérience acquises

. Reprendre le développement des "troisièmes concours"

- Formation

. Développer l'information des plus de 45 ans, adapter les méthodes pédagogiques au mode d'apprentissage des moins jeunes

- Fonctions "d'appui aux cœurs de métier"

. Identifier les besoins pour l'amélioration du service

. Mettre en place des moyens de reconnaissance effective du travail "d'appui" (définition des missions et des moyens de suivi, des formations complémentaires nécessaires, du temps consacré par les agents à la prise en charge effective de ces fonctions et de son coût, ...)

Conditions de travail.

- Mieux aménager les postes de travail pour qu'ils soient susceptibles d'accueillir dans de bonnes conditions des agents "de 20 à 65 ans" en s'appuyant sur la compétence de spécialistes (ergonomes, psychologues et médecins de prévention...).

- Revaloriser la prévention dans la fonction publique :

. Ouvrir des postes de médecins contractuels.

. Améliorer la qualification des médecins de prévention

. Renforcer le respect de leur autonomie et veiller au respect du "tiers temps" (connaissance des postes et des conditions de travail collectives)

. Assurer une meilleure présence des médecins de prévention dans les circuits d'information et de décision susceptibles d'influer sur les conditions de travail

. Mettre en place un système d'indicateurs d'alerte

- Organiser une surveillance accrue de la santé physique et mentale des agents de plus de 50 ou 55 ans selon la nature des services

- Mobiliser les gestionnaires des ressources humaines sur les questions liées à l'amélioration des conditions de travail

**Propositions d'approfondissement de la réflexion**

- Aménager en fin de carrière des dispositifs favorables au développement de formules de travail à temps partiel en utilisant :
  - . les comptes épargne temps (mutualisation des comptes et régimes favorisant leur transformation en temps partiel en fin de carrière).
  - . les systèmes de prise en charge par l'employeur des cotisations à taux plein sur les périodes travaillées à temps partiel.
  
- Un allongement des carrières et le développement souhaitable de recrutements en milieu de carrière sont-ils encore compatibles avec le maintien de la condition de 15 ans d'activité dans la fonction publique pour bénéficier d'une pension civile ?
  
- Revoir les règles de coordination trop complexes entre le régime de fonctionnaires et les autres régimes.
  
- Rééquilibrer les temps de formation entre formation initiale dans les écoles de service public, formation "tout au long de la vie", accompagnement par le tutorat. Faire évoluer la mission de ces écoles au regard de ces trois modes d'acquisition des connaissances professionnelles
  
- Pour maintenir en emploi des agents ayant perdu une part de leurs capacités d'emploi, comment améliorer les possibilités et les modalités de reclassement ?
  
- Comment faire évoluer les durées des carrières administratives en même temps que les rythmes d'avancement, les profils de progression indiciaire et les parcours professionnels ?

## 5 INVESTIR DANS LA GESTION DES PERSONNES : UN ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLE.

Les fonctions publiques vont devoir renforcer et professionnaliser leur GRH pour mieux gérer les différents âges et répondre aux aspirations des personnes au-delà d'une simple gestion statutaire anonyme du personnel : *il ne s'agit en effet plus seulement d'administrer des personnels, il convient de gérer des personnes, davantage désireuses de prendre en mains leur destinée.* Ce renforcement devra naturellement tenir compte de la diversité des situations selon les fonctions publiques et des risques de repli sur soi qui guettent chacune d'elles.

La gestion des ressources humaines n'est pas aujourd'hui un domaine d'excellence des administrations françaises. De surcroît, les bouleversements et les réformes en cours vont conduire à repenser la distribution des rôles. Il convient donc de bien spécifier les points méritant une attention particulière pour que les évolutions nécessaires accompagnent de façon pertinente l'allongement des durées de vie professionnelle.

S'il n'appartenait pas au groupe de travail de s'engager sur une réflexion d'ensemble concernant le management dans les fonctions publiques et la gestion des ressources humaines, ce groupe a tenu à mettre l'accent sur quatre points :

- le management ne relève pas que des services spécialisés. Au premier chef, c'est dans la conduite des services opérationnels que se jouent beaucoup d'éléments de motivation ou de perte de l'envie de poursuivre une carrière ;
- la nécessité d'une professionnalisation des responsables des ressources humaines a déjà été soulignée notamment par S. Vallemont dans son rapport sur les retraites dans la fonction publique. Les recommandations sur lesquelles on a insisté plus haut concernant un suivi personnalisé de proximité, la construction complexe de parcours, rendent cette évolution plus nécessaire encore ;
- la réforme budgétaire en cours implique une redistribution des responsabilités. En matière de ressources humaines, les besoins à court et moyen terme des programmes opérationnels, qui seront évalués sur la base d'indicateurs de performance, ne doivent pas faire oublier le long terme : gérer des agents sur une quarantaine d'années nécessite une vision plus large et de long terme dont d'autres structures doivent être clairement porteuses ;

- enfin on ne peut oublier le soutien à la construction - en cours - d'outils communs de gestion des ressources humaines : outils techniques indispensables pour piloter des carrières diversifiées (systèmes d'information, répertoires de compétences et de métiers, travaux de projection) et aménagements qui permettent de mettre aisément à la portée des agents l'information et l'aide dont ils ont besoin.

## **5.1 Mieux prendre en considération le travail des agents.**

Il n'est pas raisonnable de proposer à des agents de poursuivre leur activité professionnelle "pour rien", c'est-à-dire s'ils ne reçoivent pas de retour sur son utilité, par leur hiérarchie ou leurs collègues. Les observations concernant le vécu du travail aux âges élevés confirment que, jusqu'à une certaine limite, inconforts et difficultés n'empêchent pas des salariés d'avoir envie de continuer à travailler si, en ce qui concerne ces dimensions du travail, des facteurs très positifs sont réunis. C'est pourquoi trois objectifs sont ici proposés.

### **5.1.1 Préserver le sens du travail.**

Selon les résultats d'enquêtes statistiques et les témoignages récurrents qui ont été recueillis, une grande partie des appréciations négatives sur le travail, pouvant conduire à des départs précoces, est liée au sens de ce travail. On l'a vu, cette perte du sens est particulièrement forte dans la fonction publique d'Etat. Parfois liée à des facteurs touchant à la situation personnelle des agents, elle relève cependant souvent de facteurs organisationnels et managériaux.

L'une des particularités du travail des agents publics est de se trouver placés sous la direction de responsables (membres du gouvernement, élus locaux...) dont les orientations relèvent du domaine politique et sont modifiées en fonction du jeu des instances démocratiques ou de l'actualité. Se plier au jeu démocratique fait partie intégrante du métier de fonctionnaire. Les fonctionnaires connaissent et respectent cet élément fort du contrat moral très particulier avec leur employeur. Mais cela ne les protège pas pour autant contre des réactions personnelles douloureuses lorsque les changements deviennent trop fréquents, lorsque de nouvelles directives peu claires sont en outre mal relayées, lorsque les finalités du travail qui leur est demandé leur échappent ou que les résultats ne font l'objet d'aucun retour : leur attachement à leur travail en reçoit directement les contrecoups. Par exemple, l'abandon sans lendemain, (suite à un changement de politique, à des suppressions de crédit...) d'actions ou de programmes qui ont coûté du temps, des efforts et surtout un investissement personnel est très mal supporté. Les "urgences" qui s'avèrent ne pas en être parce qu'il ne leur est pas donné suite, décrédibilisent la commande mais limitent aussi la motivation ultérieure. L'absence de prise en compte

des moyens disponibles pour réaliser un objectif, également... L'effet délétère de telles situations se trouve surtout dans leur accumulation et atteint de ce fait particulièrement les agents en milieu ou en fin de carrière. Les cadres, moyens ou supérieurs, sont les premiers touchés, mais le malaise se répercute bien au-delà.

On touche ici un domaine délicat, dans lequel la responsabilité des améliorations possibles est partagée entre personnels politiques et encadrement administratif. Il n'en est que plus utile d'attirer l'attention sur des comportements qui pourraient pour partie être évités ou atténués, en prêtant attention, en particulier, aux principes fondamentaux de ce qu'il est convenu d'appeler le management, insuffisamment connus et mis en pratique dans de nombreux secteurs de la fonction publique. *L'acculturation et la formation pratique des plus hauts responsables comme des hiérarchies intermédiaires à une gestion manageriale ne sont pas un luxe, mais une nécessité.*

### **5.1.2 *Savoir faire fonctionner des équipes.***

Les connaissances sur le vieillissement au travail mettent fortement l'accent sur le soutien que peut apporter le travail en équipe. Or, dans les prochaines années, la composition par âge des équipes va se modifier à une vitesse accélérée et devenir soit un motif de fragilisation des plus âgés, soit, si la qualité de la gestion de proximité est suffisante, une excellente opportunité de les valoriser. Encore faut-il que l'encadrement de proximité dispose des outils nécessaires comme la capacité d'analyse des relations de groupe ou l'identification des stéréotypes sur les agents âgés : certaines observations recueillies soulignent qu'il s'agit là d'un point faible dans le fonctionnement de certains services publics.

Les observations réalisées en milieu infirmier<sup>102</sup> mettent de façon centrale l'accent sur l'importance du soutien que peuvent apporter les équipes qui les environnent aux agents impliqués dans un travail stressant, ou dans lequel la crainte de faire des erreurs est particulièrement présente : les soignants qui appartiennent à des équipes avec lesquelles ils peuvent dialoguer aisément sur le travail lui-même ont à la fois plus de satisfaction au travail, et beaucoup moins fréquemment l'intention de partir. La relative solitude des enseignants les expose de même à des réactions négatives. Lorsque des réformes d'ensemble ont pu faire l'objet de réflexions approfondies comme dans la police, les dispositifs mis en place prennent en compte une amélioration de l'encadrement de proximité explicitement tournée vers le

---

<sup>102</sup> Voir notamment la comparaison internationale réalisée dans l'enquête PRESST NEXT qui fait apparaître une situation française très médiocre sur ce point.

fonctionnement des équipes, accompagnant un renforcement des connaissances techniques du métier<sup>103</sup>.

Le groupe de travail souligne donc à la fois le besoin fréquent d'améliorer le fonctionnement collectif dans les métiers de la fonction publique, et le repérage de quelques cas exemplaires comme celui cité, où on a tenté d'y répondre. Ces cas sont à analyser en tenant compte bien entendu de la diversité des situations selon les métiers et les caractéristiques du travail en équipe.

Le groupe de travail a enfin relevé que la formation de l'encadrement en matière de pilotage d'équipes est insuffisante et trop souvent absente dans les formations initiales délivrées dans les écoles d'application du secteur public. Lorsque cette formation existe, il serait pertinent de l'adapter : elle doit notamment permettre aux agents en situation de responsabilité à tous les niveaux de mieux exercer leur vigilance sur la place des agents de tous âges dans le travail collectif, et doit être relayée, en cours de carrière, par des formations adaptées à l'évolution des responsabilités des agents.

## **5.2 Vers une gestion des ressources humaines de proximité davantage professionnalisée.**

### ***5.2.1 Impliquer dans la construction des parcours les responsables hiérarchiques et les gestionnaires des ressources humaines.***

L'évolution du rôle des responsables hiérarchiques a été amorcée depuis quelques années avec la transformation de la notation et l'effort réalisé en faveur d'entretiens annuels d'évaluation de l'agent avec son supérieur direct. Au cours de ces entretiens, en principe, un échange s'établit sur le projet de parcours des agents. De fait, les formulaires-types des comptes rendus des processus d'évaluation sont loin de tous comporter une partie "évolution et perspective de carrière".

Le groupe de travail s'est essentiellement intéressé à cet aspect, difficile à mettre en œuvre, du travail d'encadrement. Le responsable hiérarchique (le "n+1", éventuellement épaulé par le "n+2") est l'interlocuteur naturel et aujourd'hui quasi exclusif de l'agent sur ce terrain dans l'attente de la mise en place de dispositifs plus

---

<sup>103</sup> Voir le Protocole d'accord sur la réforme des corps et carrières de juin 2004 : "objectif 2 : renforcer les compétences et l'encadrement quotidien : développer la notion de responsabilité (...) développer les capacités managériales des commissaires, des officiers et des gradés et de tous les corps de soutien ayant vocation d'encadrement (attachés, secrétaires administratifs, ingénieurs, techniciens de la police technique et scientifique...).

structurés. Il est souvent son seul informateur et son conseiller privilégié. Qu'il soit assez largement partie prenante dans l'affaire est inévitable, et pas nécessairement négatif : il peut être utile que la relation quotidienne de travail interfère avec le regard porté sur les perspectives d'avenir. Mais le responsable hiérarchique est un conseiller trop souvent mal informé, à la fois :

- sur l'éventail des possibilités offertes à ses collaborateurs : il ne connaît pas toujours la situation dans leur métier ;
- sur les opportunités d'évolutions qui pourraient se présenter : postes offerts à court ou moyen terme au-delà d'un périmètre restreint, formations disponibles, par exemple ;
- sur les outils et objectifs pour cadrer ces parcours, qui, la plupart du temps, n'ont pas fait l'objet d'une mise au point.

A considérer le nombre d'agents qui rapportent le rôle important pris par tel ou tel de leurs interlocuteurs hiérarchiques dans leur histoire professionnelle, s'en remettre au seul hasard et aux bonnes volontés serait regrettable. Améliorer l'organisation pour mieux prendre en compte ce rôle de conseil implique des évolutions plutôt que de réelles réformes:

- les attentes vis-à-vis de la ligne hiérarchique dans ce domaine gagneraient à être formalisées et, de ce fait, soumises à évaluation ;
- en matière d'information notamment, la hiérarchie directe doit se coordonner et s'appuyer sur des services renforcés de gestion des ressources humaines. Le rôle de conseil de proximité sur les trajectoires, même si on peut en attendre de meilleurs services, n'est que le maillon proche d'une chaîne qui conditionne en grande partie son efficacité.

### ***5.2.2 Former et recruter de véritables professionnels de la gestion des ressources humaines.***

La gestion de ressources humaines est un métier, qui s'apprend. L'aborder comme une gestion de procédures ne suffit plus. Aujourd'hui, ces fonctions sont exercées par des agents d'abord formés à d'autres métiers, qui à un moment de leur carrière choisissent pour une durée variable, souvent courte, cette forme d'exercice. Valoriser et professionnaliser cette fonction est une nécessité rappelée récemment par le rapport du Comité d'enquêtes sur le rendement et les coûts des services publics déjà cité, qui décline des propositions en ce sens.

*Ces réflexions comme d'autres, plus anciennes, rejoignent celles du groupe de travail sur la double nécessité de professionnaliser et de personnaliser la gestion des ressources humaines. La mise en œuvre de telles recommandations nécessite davantage une évolution des pratiques que des mesures règlementaires ou des dispositifs spécifiques : développer des programmes de formation initiale et permanente, envisager des spécialisations au sortir des écoles, recruter quelques managers de haut niveau ayant acquis une expérience dans d'autres secteurs, attirer vers ces métiers des jeunes dits "à potentiel", dégager les moyens nécessaires pour former des équipes d'appui conséquentes (comprenant des psychologues et des ergonomes, par exemple), mais aussi conférer aux directeurs des ressources humaines un rôle mieux reconnu parmi leurs collègues... et des missions plus "tournées vers la stratégie que vers l'intendance"<sup>104</sup>.*

### **5.2.3 Apporter aux agents un appui pour concevoir et organiser leur parcours.**

Qu'ils soient très autonomes dans leur pratique professionnelle (comme les enseignants) ou portés par leur métier à des relations plus collectives, les agents ont rarement à disposition l'appui dont ils auraient besoin pour réfléchir à l'évolution de leur projet professionnel. Si l'on souhaite que les agents deviennent, plus qu'ils ne le sont aujourd'hui, "acteurs de leur parcours", il convient de leur en offrir les moyens.

On peut aller plus loin dans la déconcentration de la gestion. Le rapport du Conseil d'Etat déjà cité et bien d'autres signalent qu'il est souvent absurde de demander aux instances parisiennes de choisir les bénéficiaires de promotions parmi de longues listes d'agents tout à fait inconnus des personnes qui ont à examiner les cas. Forger des critères communs d'appréciation des dossiers demande une connaissance directe, locale, à la fois des besoins, des conditions d'exercice et des qualités des agents en poste. La déconcentration, pour ce qui concerne les services de l'Etat, fait partie des propositions maintes fois mises sur agenda, qui emporte l'adhésion du groupe, mais c'est sur des expériences plus spécifiques de gestion personnalisée qu'il souhaite mettre l'accent.

Le groupe a pu observer, dans certains secteurs, la constitution progressive de cellules d'appui placées à proximité suffisante des agents pour qu'ils puissent les mobiliser de leur propre initiative, soit pour trouver l'information, soit pour trouver l'interlocuteur compétent du dialogue souvent indispensable pour instruire la question propre à chacun. Parmi les professionnels nécessaires, le groupe a noté le recrutement de psychologues à qui devrait plus souvent être confié le soin de donner des conseils en orientation.

---

<sup>104</sup> Voir notamment S Vallemont *Le nouveau rôle des directions de ressources humaines : de l'intendance au stratégique*, Telescope, Revue de l'Ecole nationale d'administration publique du Québec, mai 2005.

Aux Impôts, où le maître objectif en matière de gestion des ressources humaines est "à tout moment de leur carrière, les agents doivent pouvoir progresser ou changer de fonctions", une "cellule d'aide et de prévision des carrières" a été mise en place pour les cadres depuis quatre ans. Elle a pour mission de dresser, avec les cadres qui le demandent, des "plans de carrières" personnels, mais aussi de répondre à la demande externe de personnels de la direction générale des impôts en détachement, et enfin, après détachement, de réintégrer les cadres de retour en veillant à leur affectation afin que cette expérience soit collectivement utile et non pénalisante pour l'agent. D'autres administrations ont conduit des actions dans le même sens. Dans le même esprit, accompagnant la mise en place du système d'information ressources humaines, il est prévu à la direction générale des Impôts la création de plusieurs équipes couvrant chacune 5 à 10 directions départementales et pourvues de 10 à 20 spécialistes de ressources humaines chacune.

La mise en place de telles cellules professionnalisées est recommandée pour l'ensemble des fonctions publiques.

Dans l'ensemble des administrations de l'Etat, dégager des moyens en personnels compétents (et formés) pour réussir des opérations similaires peut constituer un objectif commun.

Dans la fonction publique territoriale, les centres de gestion jouent avec des approches variables un rôle approchant pour les personnels qui se trouvent à la recherche d'un employeur. Ils sont sans doute les mieux placés pour réussir des opérations de "monitoring" plus générales. Leur autonomie de gestion est grande, mais n'empêche pas de recommander ce travail commun pour parvenir à des politiques convergentes dans ce domaine.

Le secteur hospitalier et la grande dispersion de ses employeurs posent apparemment la question la moins facile à résoudre, mais les pratiques de coopération inter-établissement y sont, en compensation, fréquentes et peuvent pallier cet inconvénient.

#### **5.2.4 Expérimenter des coordinations locales.**

Le groupe de travail préconise d'expérimenter dans deux ou trois départements la mise en place d'un « marché de l'emploi public » au niveau des territoires ou des bassins d'emploi. Les motifs de tenter un renforcement des échanges entre les fonctions publiques au niveau local ont été exposés au chapitre 4. Il s'agit ici d'expérimenter et, bien entendu, d'évaluer pour améliorer puis éventuellement seulement, pour généraliser.

Il ne faut pas se méprendre sur ce terme. La plupart des experts qui ont analysé l'emploi des seniors soulignent que la fin de carrière se déroule généralement en interne, chez le même employeur. Ouvrir des choix, permettre des réorientations, trouver des conditions de travail plus douces ou aménagées suppose de mettre sur pied un marché du travail externe pour les seniors. Pour les raisons déjà indiquées, il n'a pas semblé possible au groupe de travail de le limiter aux seniors : la mobilité doit être favorisée à tout âge si l'on veut qu'elle soit également effective en fin de carrière. Mais il est clair qu'il n'y aura pas de solution pérenne pour l'emploi des seniors sans effort pour faire naître et fonctionner un marché local commun aux trois fonctions publiques. Ce « marché du travail » s'inscrirait donc bien dans une fonction publique de carrière et serait un instrument pour offrir davantage de choix et donner plus de visibilité aux parcours de mobilité, tant du côté des employeurs que des agents - sur la base du volontariat.

Mais ce marché ou cette bourse d'échanges ne fonctionnera bien que si une mission légère de professionnels de la gestion des ressources humaines dans le secteur public placée auprès des préfets de département ou de région peut structurer les relations locales entre les trois fonctions publiques, en liaison avec les centres de gestion de la fonction publique territoriale. Le succès d'une opération expérimentale suppose également de mettre à la disposition de cette mission des crédits de formation destinés à accompagner ces mobilités. Il conviendra aussi de déterminer l'ordre de priorité entre mobilité locale ou mobilité lointaine : les grandes administrations déconcentrées de l'Etat souhaitant pouvoir continuer à organiser des mouvements nationaux, elles pourraient craindre que l'organisation de leurs mouvements nationaux soit totalement perturbée par l'ouverture plus large d'une mobilité inter-fonction publique locale.

### **5.3 Réforme budgétaire et gestion des ressources humaines.**

Dans la fonction publique d'Etat, les effets de la réforme budgétaire sur la gestion des ressources humaines se feront sentir progressivement dans la prochaine décennie. Les comportements des responsables de missions, programmes et BOP en matière de recrutement, d'affectations, de rémunérations accessoires ne peuvent être totalement anticipés. Les principales craintes qui ont émergé concernent d'une part le recrutement de contractuels, et d'autre part l'amplification du jeu de mistigri mettant en mauvaise position les agents dont les compétences, la productivité, ou l'adéquation avec les objectifs du programme font l'objet d'un jugement qui peut conduire à les écarter durablement. Dont, dans l'état actuel des esprits et des choses, les plus âgés, naturellement.

C'est pourquoi, il est apparu utile au groupe de mettre l'accent sur les points à verser au dossier actuellement à l'étude interministérielle sous la conduite de la Fonction

publique : la répartition de responsabilités entre les responsables opérationnels (budgets opérationnels de programme, programmes, missions), et les responsables des ressources humaines au niveau central et local est en effet en cours de remodelage. La difficulté est de concilier les objectifs de la réforme (qui exige de mettre en véritable position de responsabilité les directeurs opérationnels, évalués sur la performance des services ou les résultats obtenus), et d'identifier tout aussi clairement les responsabilités en matière de gestion sur le long terme d'un personnel pérenne. Le rapport sur les coûts et l'organisation de la gestion des ressources humaines dans les administrations de l'Etat a proposé la conclusion de contrats d'actions pluriannuels (CAP) glissants avec horizon de cinq ans, entre chaque responsable opérationnel et direction chargée des ressources humaines de chaque ministère. Ce contrat pourrait définir les objectifs concrets tels que besoins et qualification du personnel, ou intéressement pluriannuel des responsables opérationnels à leurs économies de gestion .

Dans la perspective à long terme qui l'intéresse plus particulièrement ici, le groupe de travail a dégagé deux objectifs spécifiques, en accord avec l'esprit de la LOLF.

### *5.3.1 Maintenir l'employabilité des agents à long terme : une responsabilité à inscrire dans les missions des directions chargées des ressources humaines.*

La formalisation de politiques de gestion des ressources humaines devrait permettre aux employeurs publics de tenir un véritable discours d'employeur. Les gestionnaires centraux de ces ressources auront à élaborer, dans le cadre de leur nouveau rôle de pilotage stratégique, des politiques et des règles explicites, dont certaines seront mises en œuvre en lien direct avec les services opérationnels. Elles seront ainsi amenées par exemple à :

- veiller à maintenir des équilibres entre titulaires et non titulaires et entre les âges ;
- suivre les conditions de travail des agents, et particulièrement adapter celles des seniors ;
- organiser la transmission des savoirs (formation) et savoir-faire (expérience) ;
- assurer des bilans-relances de carrière aux moments charnières de la carrière de chaque agent et à s'organiser pour leur donner suite....

Outre la difficulté de décliner précisément les objectifs dans ces domaines, leur mise en œuvre se heurte également à la difficulté du partage de ces responsabilités entre gestionnaires centraux des ressources humaines et services opérationnels, et à celle d'établir entre eux des priorités. C'est pourquoi, le groupe propose que, parmi les perspectives communes qui seront à établir, soit retenu, non pas une attention

particulière aux "fins de carrière" mais le maintien de "l'employabilité" des agents tout au long de leur parcours, ce qui implique à la fois :

-de veiller à maintenir (par la formation et l'expérience) leurs compétences en correspondance avec les besoins évalués ;

-de soutenir leurs motivations, indispensables pour poursuivre leur activité jusqu'à un âge plus avancé qu'aujourd'hui.

Pour mettre en œuvre des actions correspondant à ces objectifs, les directions de ressources humaines devront naturellement disposer des moyens d'alerte sur les parcours et les conditions de travail, de capacités d'intervention effective dans l'affectation individuelle des agents pour faciliter leurs parcours (la définition des profils de compétences revenant aux services opérationnels), y compris, le cas échéant, leurs parcours externes en détachement ou autres, de possibilités de contractualiser les rapports avec les services opérationnels, et enfin de moyens de formation.

### ***5.3.2 Mettre en place des indicateurs de performance et évaluer les "managers" en fonction de leur performance RH.***

Les services de gestion des ressources humaines seront bien entendu soumis, comme l'ensemble des "services support", à la loi commune de l'évaluation sur la base d'indicateurs préalablement définis.

Une politique d'allongement de la vie professionnelle et de maintien des seniors en activité comporte, on vient de le voir, une grande diversité de leviers d'action à long terme. Il est dans la logique des choses que le groupe de travail propose des indicateurs permettant d'apprécier les avancées concernant ces leviers, les "résultats" en termes de recul de l'âge des départs n'étant pas attendus à court terme.

On a observé que le management opérationnel jouait un rôle important concernant tant le contexte de travail que le conseil et le soutien aux agents durant tout leur parcours. Manifestement, une réflexion sur les indicateurs en matière de ressources humaines est urgente. Il ne revenait pas au groupe de travail de la mener à bien. Il a identifié trois pistes en souhaitant que cette suggestion puisse être rapidement reprise.

- La première a déjà été évoquée au sujet des *conditions de travail*. Les données concernant l'absentéisme, la fréquence des départs précoces, celles des pensions d'invalidité sont habituellement utilisées par les gestionnaires de ressources humaines comme indicateurs d'alerte concernant les conditions de travail. Leur

analyse de même que celle de bien d'autres indicateurs existants ou à créer nécessitent une collaboration étroite avec les services de prévention.

- La deuxième concerne la *carrière des agents*. Peuvent également être considérés comme des outils d'alerte dans les domaines qui nous intéressent : la fréquence des très longues durées dans un même poste, le rythme de parcours des carrières, la fréquence des demandes de mutation dans certains secteurs...
- Enfin, dans la logique d'une "culture du résultat", il serait également souhaitable que les grilles *d'évaluation individuelle des cadres et managers* comportent explicitement des éléments d'information sur la manière dont ces fonctions de gestion des ressources humaines sont remplies par les intéressés.

#### **5.4 Des outils communs pour la gestion des ressources humaines.**

Une déconcentration de la gestion des ressources humaines ne doit pas conduire à un morcellement des initiatives et des outils qui serait contraire à certains des objectifs poursuivis. En particulier, la poursuite de parcours sur des aires de mobilité plus grandes, l'acquisition de compétences nouvelles articulées avec celles déjà acquises, nécessitent la mobilisation d'outils cohérents. Est particulièrement nécessaire la généralisation des démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et de compétences (GPEEC) et la constitution de systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH).

Pour mettre en œuvre un grand nombre des orientations proposées dans ce rapport (faciliter la mobilité et les parcours "transversaux", mettre en place des "rendez-vous de parcours", organiser des passerelles entre fonctions publiques...), les outils disponibles aujourd'hui ne sont pas encore tout à fait suffisants. Faute de nomenclatures et de systèmes d'information communs, il est difficile de savoir si tel emploi proposé correspond aux compétences dont dispose tel agent, de tracer un parcours d'acquisition des compétences manquantes, d'établir des passerelles entre emplois... Mais des chantiers importants ont été ouverts depuis plusieurs années pour faire avancer, dans les trois fonctions publiques, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, et les réalisations ont beaucoup progressé. Il s'agit donc moins d'ouvrir des pistes nouvelles que de souligner l'importance d'un développement de ces actions en dehors duquel il sera très difficile d'appliquer les propositions formulées dans le chapitre précédent.

Le rapport de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005 présente les travaux qui ont été menés au cours des dernières années dans la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière et la fonction publique d'Etat. Ces travaux sont

délibérément tournés vers une démarche "métiers" qui correspond bien aux besoins soulignés dans ce rapport.

Le travail réalisé dans la fonction publique territoriale sur une dizaine d'années, et qui s'appuie sur une large concertation, a par exemple débouché sur une actualisation du répertoire des métiers en 2005. Ce travail permet de souligner combien les changements sont profonds et rapides : en comparant les répertoires à plusieurs années d'intervalle, on constate l'enrichissement de nombreux métiers du côté des cadres, l'appauvrissement et la disparition de certains métiers du côté des fonctions d'exécution et plus généralement, la forte recomposition des activités et des métiers territoriaux. Pour l'avenir, le souci d'une cohérence apportée par des données nationales de cadrage, va de pair avec la perspective d'études plus focalisées visant notamment à repérer les tensions qui affectent certains marchés locaux de l'emploi territorial, tensions liées notamment à la sortie de l'emploi des seniors (dans certaines filières, pour certains métiers, ou localisations géographiques...). Le travail se poursuit dans la perspective technique d'une convergence des nomenclatures, d'une analyse comparative des sources, de la construction d'indicateurs, d'une réflexion sur les champs concernés ; d'un point de vue plus opérationnel, il facilite l'émergence de plans concertés régionaux, l'adaptation des formations, et de nombreuses initiatives plus ponctuelles. La construction de parcours individuels sera facilitée par la meilleure connaissance des emplois et des évolutions. Mais la rapidité des évolutions constatée sur la période récente confirme la nécessité de mises à jour régulières qui peuvent informer un dispositif de concertation et de dialogue social actif.

L'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière est conçu comme un lieu de concertation comprenant les administrations, les représentants des organisations des personnels hospitaliers ainsi que des collectivités. Mis en place en 2002, il a animé les travaux qui ont conduit à la réalisation d'un nouveau répertoire des métiers, présenté en 2004. Comme l'outil dont s'est dotée la fonction publique territoriale, ce répertoire devrait avoir de multiples utilisations. Il permet de repérer les grandes évolutions structurelles et les besoins de recrutement et de formation ; il est également susceptible de fournir un appui aux efforts qui seront réalisés pour améliorer les parcours des agents.

On note en particulier, parmi les objectifs affichés pour l'utilisation de ce répertoire :

- le repérage des besoins de formation ;
- l'identification de passerelles (courtes et longues) entre des métiers rendant possibles la définition de parcours de mobilité ;
- la possibilité pour les agents de faire un point sur leur carrières et l'expérience acquise, (et notamment un bilan de carrière).

Outil de gestion collective et individuelle, il reste cependant à le rendre totalement opérationnel sur des actions concrètes.

La fonction publique d'Etat a dû passer par une phase complexe de mise au point des vocabulaires et de définition des approches dans le but d'assurer la transparence et la comparabilité des données. Au début des années 1990, elle a d'abord eu pour objectif d'établir une photographie précise des effectifs et des emplois publics, et s'est ensuite consacrée à la réalisation d'exercices de projection des personnels. Enfin, il a été demandé aux différents départements ministériels d'entrer dans l'étape stratégique de la démarche, en traduisant les évolutions de leurs missions en emplois budgétaires (en tenant compte notamment des nouvelles règles de la LOLF). Dans la logique LOLF, la Fonction publique elle-même a proposé un indicateur permettant de suivre l'amélioration de la transparence de l'emploi public.

Dans les départements ministériels, les réalisations ont été inégales. Il existe aujourd'hui plus d'une douzaine de répertoires ministériels des métiers – mais tous n'ont pas utilisé les mêmes définitions et les mêmes concepts. Cette hétérogénéité ne permet pas de répondre, au niveau de l'Etat, à des besoins opérationnels interministériels. *Aussi, la constitution d'un répertoire organisé selon une démarche "métiers" au niveau interministériel est-elle nécessaire pour des raisons de cohérence.* Cette démarche est essentielle pour apporter un appui à la construction de parcours professionnels plus riches et plus ouverts. Le projet RIME (répertoire interministériel des emplois de l'Etat) est en cours d'élaboration, et fait l'objet d'un dialogue social au sein des différents départements ministériels. Les perspectives retenues (éviter de "rigidifier les filières", mais plutôt "faire apparaître de nouveaux espaces de mobilité et de progression professionnelle", et "rendre lisibles les parcours professionnels") est en résonance directe avec les perspectives dégagées par ce rapport.

La question qui se pose est celle du rythme de progression de ces outils. Les délais de réalisation tiennent en partie à la mise en place des systèmes d'information et de gestion des ressources humaines (SIRH), qui ont connu une phase de démarrage difficile. Les choix techniques préliminaires sont maintenant faits. De nombreux groupes de travail et chantiers opérationnels sont ouverts. Ils fonctionnent clairement dans une perspective commune aux trois fonctions publiques. De précédents rapports<sup>105</sup> ont souligné la nécessité de donner une forte priorité au développement de ces outils dans le cadre des réformes en cours. La question de l'allongement de la vie professionnelle et celle des parcours professionnels permettent d'illustrer en pratique certaines des performances particulièrement attendues de ces outils.

*Au terme de quelques années, les trois fonctions publiques devraient donc disposer d'une visibilité commune de leurs emplois et de bases de données permettant des exploitations variées, tant sur les emplois proprement dits que sur les rémunérations, les trajectoires ou encore sur la constitution de droits à la retraite. Dans l'immédiat, la continuité et l'ampleur*

---

<sup>105</sup> Notamment le rapport de juillet 2005 sur *Le coût et l'organisation de la gestion des ressources humaines dans les administrations de l'Etat*, déjà cité.

*des efforts qui pourront être consentis sur ce très important chantier constituent un enjeu essentiel.*

\*

\* \*

### **Recommandations**

La mise en œuvre des orientations suggérées par le rapport suppose une professionnalisation de la fonction ressources humaines et un investissement élevé de manière à pouvoir gérer des personnes – qui se situent dans des perspectives et des projets individuels en même temps que dans un positionnement d'emploi et de service. Les propositions d'accompagnement suivantes en découlent.

### **Propositions d'orientations pour l'action**

- Acculturation et formation des responsables hiérarchiques (dirigeants et cadres intermédiaires) à une gestion manageriale tenant mieux compte des ressources humaines
- Développement de la formation spécifique des gestionnaires des ressources humaines
- Formation de l'encadrement au pilotage d'équipes, avec un volet sur la place des agents de tous âges dans le travail collectif
- Formalisation des attentes vis-à-vis de la ligne hiérarchique concernant l'information et le conseil aux agents sur leur déroulement de carrière. Organisation d'un relais sur ces sujets avec les services de ressources humaines
- Développement de cellules d'appui de proximité "aide et prévision des carrières" dans toute la fonction publique avec des moyens en personnels *formés*
- Expérimentation de cellules d'appui localisées pour une coordination locale interadministrative de l'ensemble des fonctions publiques
- Inclusion explicite, dans la mission dévolue aux DRH, d'un rôle central dans le maintien de l'employabilité des agents à long terme
- Evaluation des cadres et managers sur leurs résultats concernant la gestion des ressources humaines
- Priorité donnée au développement des outils de gestion des ressources humaines : systèmes d'information, répertoires, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

## 6 CONCLUSION

Même si ce sujet n'a pas encore provoqué une prise de conscience analogue à celle qu'on rencontre dans le secteur privé, les employeurs des trois fonctions publiques ne peuvent plus rester très longtemps inactifs sur la question du maintien dans l'emploi des seniors et de l'allongement de la carrière professionnelle. L'année 2008 constitue l'un des rendez-vous prévus par la loi sur les retraites pour allonger la durée d'assurance au-delà de 40 ans, au vu d'un certain nombre de paramètres. Parmi ceux-ci, la situation de l'emploi en général, et celle des seniors en particulier, seront déterminantes pour faire accepter l'hypothèse d'une nouvelle augmentation de la durée d'assurance. Les politiques qui seront engagées dans la fonction publique sont plus que symboliques au regard de ces échéances : d'abord parce qu'elles concernent plus du cinquième de la population employée – près du quart de la population en emploi aux âges élevés ; ensuite parce qu'elles seront inévitablement regardées comme significatives de l'attention générale que portent les pouvoirs publics à une amélioration de l'intégration des seniors dans l'emploi en France. Il est donc urgent pour les employeurs publics d'échapper au réflexe de retrait vis-à-vis des seniors qu'ils partagent avec les autres employeurs, pour s'attaquer résolument au problème et faire évoluer rapidement la situation. L'intégration d'un volet relatif aux trois fonctions publiques dans le plan d'actions national en cours d'élaboration représenterait un excellent signal à cet égard.

Car, même si les fonctions publiques disposent d'avantages à faire valoir, la mutation à opérer suppose une modification du regard porté sur la place et le rôle des seniors dans les fonctions publiques et passe par un changement de culture assez radical. Un effort de conviction et de communication auprès de l'encadrement sera donc à entreprendre dans la durée : autant dire qu'il vaudrait mieux l'organiser dès à présent.

Le groupe de travail n'ayant pas pu se pencher sur les expériences étrangères comparables, il serait intéressant de compléter l'analyse et les propositions contenues dans ce rapport à la lueur de quelques expériences étrangères significatives portant sur la fonction publique. Ce thème pourrait utilement faire l'objet d'un colloque spécialisé en 2006.

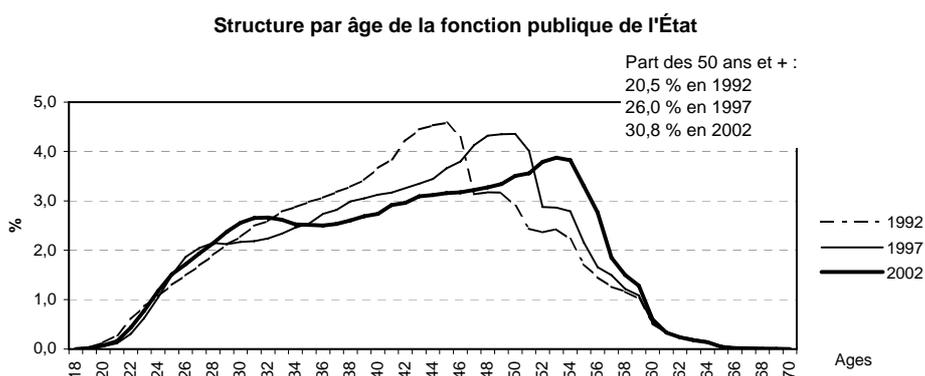
Allonger la durée de carrière ne peut pas aboutir si employeurs et représentants des salariés ne se mettent pas d'accord sur les principales mesures à adopter à cet effet. L'allongement de la vie professionnelle débouche sur de multiples motifs et opportunités de développer le dialogue social dans la fonction publique. Un dialogue riche est possible sur de nombreuses questions soulevées dans ce rapport : pas

seulement sur le volet des carrières, mais aussi sur celui et de la sécurité et de la prévention, celui des parcours professionnels et de la valorisation de l'expérience ; plus globalement sur la prise en compte de l'individu comme " ressource humaine " au sein du service public.

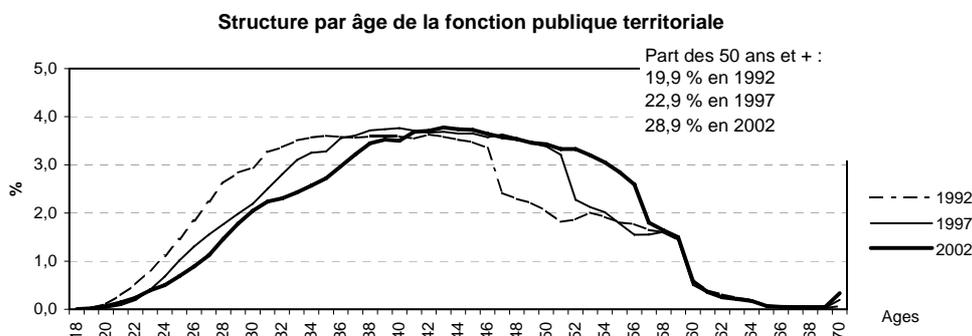
Si certains de ces enjeux sont nationaux, beaucoup sont également locaux, concrets, et peuvent trouver des solutions satisfaisantes ou donner lieu à des pratiques innovantes localement. C'est aussi sans doute au plan local que ce dossier devrait permettre aux trois fonctions publiques d'inventer de nouvelles façons de travailler ensemble. La mise en œuvre des propositions passe en effet parfois par l'expérimentation et le plus souvent par une harmonisation des règles et des pratiques de management ou de gestion. Une démarche commune entre fonctions publiques au plan national pour forger les outils globaux dont on a souligné la nécessité n'est pas suffisante. La recommandation du groupe de travail est qu'une collaboration étroite se développe aussi au niveau décentralisé, c'est-à-dire à proximité des agents.

7 ANNEXES

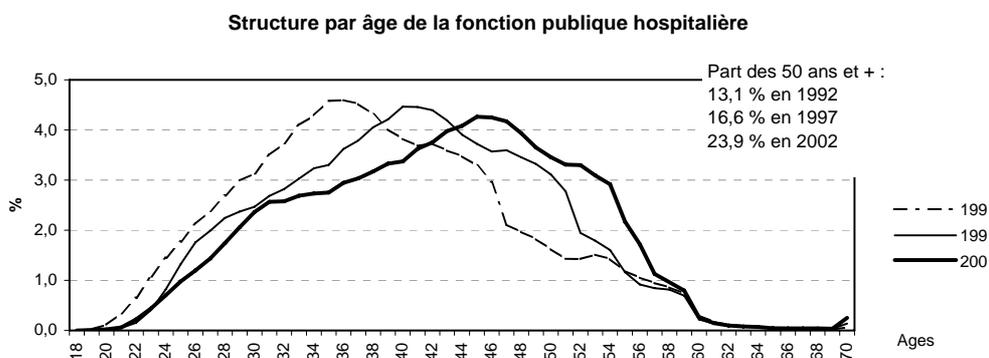
7.1 Annexe graphique 1



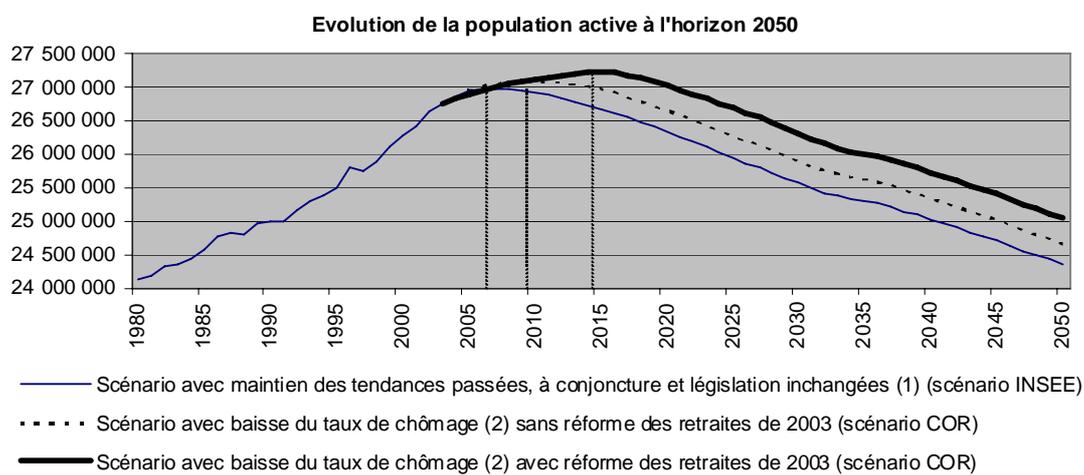
Source : Insee - Fichier de paie des agents de l'Etat-Titulaires des ministères civils



Source : CNRACL - Titulaires en activité au 31 décembre de l'année



Source : CNRACL - Titulaires en activité au 31 décembre de l'année



(1) Taux de chômage de 2002 (9%) maintenu constant en projection

(2) Baisse régulière du taux 2002 avec stabilisation à 4,5% en 2015

Source : Conseil d'Orientation des retraites-Séance plénière du 20 octobre 2004 (documents 2 et 3 )

## 7.2. Composition du groupe de travail

### Président :

Frédéric Tiberghien, *Conseil d'Etat, maître des requêtes.*

### Rapporteur :

Marianne Berthod-Wurmser, *Inspection générale des affaires sociales. chargée de mission.*

### Membres :

Guy Boudet, *Direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins, bureau "professions paramédicales, statuts et personnels hospitaliers", directeur d'hôpital.*

Philippe Brunel, *Ville du Havre, directeur général adjoint "ressources humaines et modernisation".*

Pierre Caspar, *Conservatoire national des arts et métiers (chaire de formation des adultes), professeur émérite.*

Yves Chevalier, *Direction générale de l'administration et de la fonction publique, chef de service.*

Stéphane Créange, *Direction du Budget, 2<sup>ème</sup> sous-direction (personnel et questions statutaires dans la fonction publique).*

Geneviève Decisier, *Conseil d'orientation des retraites, chargée de mission.*

Isabelle Eynaud-Chevalier, *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, sous-directeur "branches et entreprises".*

Philippe Gasparetto, *INEUM consulting, associé human capital.*

Gilles Jeannot, *Laboratoire techniques, territoires et sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées, directeur de recherche au CNRS.*

Annie Jolivet, *IRES, enseignant et chercheur.*

Charlotte Lemoine, *Centre national de la fonction publique territoriale, directeur général adjoint "administration générale et dialogue social"*.

Florence Loisil, *Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, chargée de mission*.

Bertrand. Maréchaux, *Chef de la Mission Mobilité France-Télécom, préfet*.

Brigitte Thébaud-Devige, *Centre Hospitalier Régional et Universitaire de Tours, directeur général adjoint*.

### 7.3. Personnalités auditionnées

#### Administrations:

Serge Vallemont , ancien directeur du personnel et des services du ministère de l'Équipement et ancien président du Comité interministériel de réorganisation et de déconcentration des administrations

Pierre-Yves Duwoye, directeur des personnels enseignants, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Hervé Grosskopf, sous-directeur du personnel, Direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'Économie et des Finances

Olivier. Sivieude, sous-directeur des ressources humaines, direction générale des impôts, ministère de l'Économie et des Finances

Arnaud Teyssier, Centre d'études et de prévision (CEP) du ministère de l'Intérieur

Claudine Peretti, directrice de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Jacques Andreu, adjoint au directeur des ressources humaines, direction générale pour l'armement, ministère de la Défense

Paul Pény, directeur des ressources humaines, ministère de l'Intérieur

Marcel Pochard, conseiller d'État, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, responsable du rapport "perspectives pour la fonction publique" associé au rapport annuel 2003 du Conseil

Marie-Laurence Pitois-Pujade, chef du contrôle économique et financier, ancienne directrice de la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration du ministère de l'Économie et des Finances

Bernard Pécheur, conseiller d'État, ancien directeur de la DGAFP, ancien secrétaire général du ministère des Finances

Joël Fily, Directeur de l'administration de la police nationale, ministère de l'Intérieur

Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration, ministère de la Défense

Jean-Laurent N'Guyen Khac, directeur du centre intercommunal de gestion de la Grande couronne

Jacques Roudière, directeur de la fonction militaire et du personnel civil, ministère de la Défense

Jean Louis Rouquette, chef du service des pensions, ministère de l'Economie et des Finances

Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public

Pierre Coural, chef du bureau du recrutement et de la formation, direction générale de l'administration et de la fonction publique

François Brun et Valérie Delahaye-Guillocheau, Inspecteurs généraux des affaires sociales

**Organisations syndicales:**

Gérard Noguès secrétaire général de la fédération des fonctionnaires, FO

Jean Marc Canon et Jean Louis Dutour, Union générale des fédérations de fonctionnaires, CGT

Anne Féray, Dominique Deligny, Didier Hours, FSU

Michel Moreau (CFTC – FPE), Monique Bedel (CFTC – FPH), Jacqueline Valli ( CFTC – FPT)

Elisabeth David, UNSA

---

**Groupe de travail médecine du travail  
et médecine de prévention dans la fonction publique :**

Fabienne Bardot, médecin du travail en service inter-entreprise

Jean-Pierre Chassine, inspecteur général des affaires sociales

Madeleine Estryng-Behar, médecin du travail, Service Central de Médecine du Travail,  
Assistance publique- Hopitaux de Paris

Madeleine Karli, médecin du travail, INSERM

Vinh Ngo, médecin du travail/ médecin de prévention, ministères des Affaires  
sociales et du Travail

Véronique Sode, médecin du travail , Hôpital Saint-Louis, Assistance publique-  
Hopitaux de Paris

Laurent Vignalou, médecin coordonnateur national, ministère de l'Economie et des  
Finances

**Autres personnalités consultées:**

Denise Annandale-Massa, directrice des ressources humaines de la Fédération  
nationale des centres de lutte contre le cancer

Martine Le Boulaire, directeur du Pôle « Organisation et management », Entreprise et  
Personnel.

Anne-Marie Guillemard, professeur des Universités, sociologue

---

---

## 7.4 Bibliographie

- AUBERT P., CREPON B., 2003 - La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation. INSEE, Économie et Statistique, 368 : 95-119
- AUBERT P., CREPON B., 2003 – Age, salaire et productivité : la productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière ? INSEE, Document G2003/06, nov. 2003, 339 ko.
- AUDIER F., 2001 - La transmission du statut dans la Fonction publique. INSEE, *Économie et statistique*, 337-338 : 121-133.
- AUDIER F., 2000 - La transmission du statut dans la fonction publique. *Économie et Statistique*, Insee, 337-338 : 121-133.
- AUDRIC S., NIEL X., 2002 – La mobilité des professionnels de santé salariés des hôpitaux publics. Paris, DREES, Études et Résultats, 169, 8p.
- AUTUME A. d', BETBEZE J.-P., HAIRAULT J.-O., 2006 - Les seniors et l'emploi en France. Paris, La documentation française, à paraître.
- BAËHR A., 2005 – « L'impact du choc démographique dans la fonction publique ». In *L'Observatoire de l'emploi public ; rapport annuel 2004-2005* : 25-48.
- BLANCHET D., MONFORT J.-A., 1996 - L'âge et la durée de la retraite depuis 50 ans. INSEE Première, n°448.
- BONNET M. (réd.), 2001 - Les personnes âgées dans la société, avis du Conseil économique et social. Paris, Direction des Journaux officiels, 97 p.
- BOULANGER J.-M., 2003 - Cumul emploi-retraite, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites. 57 p.
- BOURGES M., CHAMBELLAN-LE LEVIER C., DUHAMEL S., ISELIN P., LEHALLE M., 2002 - Les aides à la mobilité des agents de l'État dans l'intérêt du service : rapport d'enquête. Paris, Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 118 p.
- BUISSON-FERNET H., 2005 - Des professions et leurs doutes. *Sociétés contemporaines*,
- CHAGUIBOFF J. FORCIOLO-CONTI E. – La fonction publique vue par les fonctionnaires – analyse cognitive, Etude du Cabinet "plein sens" pour la DGAFP, Novembre 2002.
- CHASSARD Y., BOSCO A., 1998 - L'émergence du concept d'employabilité. *Droit Social*, 11 : 903-911
- CHASSINE J.-P., HEBRARD DE VEYRINAS H., CARTIER J - Situation des médecins de prévention dans la fonction publique de l'État, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, septembre 2000
- CIEUTAT B., 2000 - Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement. Paris, La documentation française, 206 p.
- CONSEIL D'ETAT, 2004 – *Perspectives pour la fonction publique* in Rapport public 2003. La documentation française, 2004 : 277-427.

- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2001 - *Âge et travail, un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites*. Paris, La Documentation française, 200 p.
- CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION *La politique de formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux* rapport (octobre 2003), CORMIER J.-Y., LARIVAIN C., 2005 - Portrait des enseignants de collèges et lycées : interrogation de 1000 enseignants du second degré en mai-juin 2004. Paris, Ministère de la jeunesse, de l'Éducation nationale et de la recherche, Direction de l'évaluation et de la prospective, 182 p.
- COUR DES COMPTES, 2001 - *La fonction publique de l'Etat* .
- COUR DES COMPTES, 2003 - *Les aides à la mobilité des agents de l'Etat dans l'intérêt du service*. Rapport du Comité d'enquête sur les coûts et les rendements de services publics. Février 2003.
- COUR DES COMPTES, 2005 - *La gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation*. Rapport d'enquête. 6 p.
- COUR DES COMPTES, 2005 – *Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration*, rapport réalisé à la demande du Parlement par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, juillet 2005.
- CUBY J.F. (dir.), 2003 – *La politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux : rapport de l'instance d'évaluation*. Paris, La documentation française, 258 p.
- DAMESIN R., GRIMAUT S., PERNOT J.-M., ET UGHETTO P., - : *Réactivité sociale au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie. La réforme et le travail. Le cas de la surveillance des douanes* document de l'IRES n° 04.07 - Septembre 2004. DEMASSON J., GRIMALTOS M. (collab.), 2001 - *Fonction publique territoriale : statut et carrières*. Bastia : Media Terra, 191 p.
- DAMESIN R., GRIMAUT S., PERNOT J.-M., UGHETTO P., 2004 – *Réactivité sociale au Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie ; la réforme et le travail : le cas de la surveillance des douanes*. IRES, *document de travail* 04.07, 37 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 1991 – *Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les administrations : guide méthodologique*. Paris, La documentation française, 82 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2001 - *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences : anticiper pour mieux gérer : compte-rendu de la journée d'étude du 26 avril 2001*. Paris, DGAFP : DIRE, 45 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2002 - *La fonction publique face au défi démographique : comment recruter demain ?* Comptes rendus de journées d'étude. Paris, DGAFP : DIRE, 82 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2003 - *L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière. Compte-rendu de la journée d'étude organisée par la DGAFP et l'OEP*. Paris, DGAFP, 57 p.
- DUPAYS S., 2003 – « La mobilité dans la fonction publique : mythe ou réalité ». In Rapport annuel d'activité de l'Observatoire de l'emploi public. Paris, La Documentation française, Annexe 3

- ENA, 2002 - *La formation professionnelle dans la fonction publique*. École nationale d'administration, 118 p.
- ESTRYN-BEHAR M., LE NEZET O., CHARTON-PROMEYRAT C., et al., 2004 - *La situation des cadres de santé en France et comparaisons européennes : enquête Presst-Next (Promouvoir en Europe santé et satisfaction des soignants au travail - Nurses'early exit study)*. 61 p.
- EYMERI J-M. ,2003 – *Les administrateurs issus du 3ème concours de l'ENA et des IRA : "fonctionnaires du troisième type" ou cadres nouveaux de l'administration de demain ?*". Rapport pour la DGAFP, 75 p.
- FOUGERE D., POUGET J., 2003 - Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique. INSEE, *Économie et statistique*, 369-370 : 15-48
- FOUGERE D., POUGET J., 2005 – « La diversité dans la fonction publique ». ». In *L'Observatoire de l'emploi public ; rapport annuel 2004-2005* : 19-24
- GAMBERT P., BONNEAU J., 2005 - *Portrait des enseignants du premier degré Interrogation de 1000 enseignants du premier degré en mai-juin 2004*. Ministère de l'éducation nationale, Direction de l'évaluation et de la prospective, 210 p.
- GAULLIER X. (red.), THOMAS C. (red.), 1990 – *Modernisation et gestion des âges : rapport sur les salariés âgés et l'emploi*. Rapport. Paris, La Documentation Française, 297 p.
- GAULLIER X., 1988 - *La deuxième carrière : âges, emplois, retraites*. Paris, Le Seuil, 408 p.
- GREMION C. (dir.), FRAISSE R. (dir.), 1996 - *Le service public en recherche : quelle modernisation ?* Paris, La Documentation, 405 p.
- GUILLEMARD A.M., 1994 - « Attitudes et opinions des entreprises à l'égard des salariés âgés et du vieillissement de la main d'œuvre ». In SALZBERG L., GUILLEMARD A.M. : *Emploi et vieillissement*. Paris, Ministère du travail, Cahier Travail et Emploi.
- GUILLEMARD A.M., 2003 - *L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement*. Paris, Armand Colin, 286 p.
- HANIQUE F., 2004 – *Le sens du travail : chronique de la modernisation au guichet*. Ramonville Saint-Agne, Erès, 300 p.
- IGAS, 2004 - *Gestion des âges et politiques de l'emploi*. Rapport annuel IGAS 2004. Paris, Inspection générale des affaires sociales, 336 p.
- JOIN-LAMBERT O., LOCHARD Y., RAVEYRE M., UGHETTO P., 2004 - *Servir l'État et l'usager. Définition et redéfinition du travail par le public dans le domaine des musées*. IRES, 280 p.
- LARIVAIN C., CORMIER J.-Y., 2005 - *Portrait des enseignants de collèges et lycées Interrogation de 1 000 enseignants du second degré en mai-juin 2004*. Ministère de l'éducation nationale, Direction de l'évaluation et de la prospective, 182 p.
- LE LAN R., BAUBEAU D. (collab.), 2004 - Les conditions de travail perçues par les professionnels des établissements de santé. *DREES, Études et résultats*, 335, 12 p.
- LERAIS F., MARIONI P., 2004 - Dossier âge et emploi, synthèse des principales données sur l'emploi des seniors. *Document d'étude n° 82, DARES*, 48 p.

- LIPSKY M., 1980 - *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New-York, Russel Sage Foundation, 244 p.
- LOBRY G., NEIERTZ N., 2005 - *Guide pratique des retraites dans les trois fonctions publiques*. Berger-Levrault, 326 p.
- LOISIL F., CASER F., "Etude sur les conditions de réussite d'une deuxième carrière dans la fonction publique, dans la perspective d'un allongement de la vie professionnelle". Etude de l'ANACT pour la DGAFP, Novembre 2003
- MAHIEU R., MOURRE G., PELLET TH., 2001 – « Perspectives à moyen terme de l'emploi dans la Fonction publique de l'État et conséquences sur le marché du travail ». In J. Pisani-Ferry, *Plein emploi, rapport au CAE* : 341-350.
- LORIOU M., BOUSSARD V., CAROLY S., 2005 - Perception et gestion du stress policier ; « situations difficiles » et prise en charge par l'institution. *Les Cahiers de la sécurité*, 58 : 213-238
- MANSUY M., MARCHAND O., 2005 - De l'école à l'emploi, des parcours de plus en plus complexes. INSEE, *Économie et statistique*, 378-379, 10 p.
- MARCHAND O., SALZBERG L., 1996 – « La gestion des âges à la française : un handicap pour l'avenir ? ». In *Données sociales 1996* : 165-173.
- MASSAL P., 2005 - Mobilité et retour au pays des agents de l'État. *Point Statistique*, 6-2005, 6 p.
- MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2004 - *La Fonction publique - Faits et chiffres 2003*. Paris, La documentation française, 240 p.
- MOLINIE A.-F., 2005 - *Enquête « Santé et Vie Professionnelle après 50 ans ». Résultats par secteur d'activité*. Centre d'Études de l'Emploi, rapport de recherche n°26, 96 p.
- MOLINIE A.-F., VOLKOFF S., 1999 - *La santé au travail des agents de l'ANPE. Rapport de fin d'enquête*. CREAPT, 218 p. (diffusion restreinte).
- MOLINIE A.-F., VOLKOFF S., 2002 - *La démographie du travail pour anticiper le vieillissement*. Lyon, ANACT. 76 p.
- OBSERVATOIRE DE LA DEPENSE PUBLIQUE, 2004 - *La fonction publique à l'heure de la performance : quelle gestion des ressources humaines pour l'État ? Actes du colloque organisé le 1er juillet 2003 par l'Observatoire de la dépense publique*. Paris, Institut de l'Entreprise, 88 p.
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC 2005: *rapport annuel 2004-2005*. Paris, La documentation française.
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC 2003 : *rapport annuel décembre 2003*. Paris, La documentation française, 138 p.
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC 2003: *rapport annuel octobre 2002*. Paris, La documentation française, 255 p.
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC 2002 – *La fonction publique de l'État : rapport annuel mars 2001 - mars 2002*. Paris, La Documentation française, 218 p.
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC 2001: *rapport annuel juin 2001*. Paris, La documentation française, 207 p.

- PALACH J.M., PIOZIN E., 1998 – *Rapport sur la mobilité des fonctionnaires. Inspection générale des affaires sociales.*
- PALLEZ F., 2001 - *L'administration en mouvements ? Synthèse des travaux du séminaire "Fonctionnaires" de l'École de Paris du management.* Paris, La documentation française, 271 p.
- PELCHAT Y., CHAMPEAU A., VEZINA M., BRADETTE J., 2003 - *Vieillesse de la main-d'œuvre, rapports intergénérationnels et pratique de gestion. Rapport de synthèse.* Québec, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, 129 p.
- PISANI-FERRY J., 2000 - *Plein emploi.* Paris, La Documentation Française, 371 p.
- POCHARD M., 2003 - Perspectives pour la fonction publique en France. *Futuribles*, 291 : 5-24.
- PRADA J., 1994 - *Rapports sur l'encadrement supérieur de la fonction publique.* 50 p.
- QUINTREAU B. (réd.), 2001 - *Dynamique de la population active et emploi : la gestion prévisionnelle des âges à l'horizon 2010 ; avis du Conseil économique et social.* Paris, Direction des Journaux officiels, 2 vol. (175, 95 p.)
- RIGAUDIAT J., RAVEAUD P., NAVELOT P., 1994 - *Gérer l'emploi public.* Paris, La Documentation française, 240 p.
- SEDILLOT B., 1999 - *Le vieillissement de la main d'œuvre à l'horizon 2015 : des enjeux contrastés selon les secteurs d'activité.* INSEE.
- SEIBEL C., AFRIAT C., 2002 - *Avenirs des métiers : rapport du groupe "Prospective des métiers et qualifications".* Paris, La Documentation française, 189 p.
- SINGLY F. DE, THELOT C., 1989 - *Gens du privé, gens du public : la grande différence.* Paris, Dunod, 256 p.
- SOCIETE PLEIN SENS, 2002 - *La fonction publique vue par les fonctionnaires - analyse cognitive. Rapport pour la DGAFP.* 40 p.
- SOETARD J., VACAS F., 2005 - *Enquête « Choix du départ en retraite-2004 », réalisée par IPSOS pour le Conseil d'Orientation des Retraites.* Juin 2005.
- STRUILLOU Y., 2003 - *Pénibilité et retraite. Rapport remis au Conseil d'orientation des retraites.*
- TIANO V., 2003 - Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques. *Travail et Emploi*, 96 : 67-82.
- VALLEMONT S. (réd.), 1999 - *Gestion des ressources humaines dans l'administration ; rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation.* Paris, La Documentation Française, 116 p.
- VALLEMONT S. (ed.), 2000 - *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode. Rapport du groupe thématique « Gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures ».* Commissariat général du Plan, 173 p.
- VALLEMONT S. 2001 – Contribution aux travaux du Conseil d'orientation des retraites concernant les retraites des fonctionnaires Conseil d'orientation des retraites novembre 2001 22 p

- VALLEMONT S., 2002 – *Les retraites des fonctionnaires, propositions de mesures d'accompagnement et modalités de leur mise en œuvre* Conseil d'orientation des retraites, juin 2002, 12 p..
- VALLEMONT S., 2005 - Le nouveau rôle des directions des ressources humaines : de l'intendance au STRATEGIQUE. *Télescope, Revue de l'École nationale d'administration publique du Québec*, 12(2) : 36-47
- VOLKOFF S., BARDOT F., 2004 - Départs en retraite, précoces ou tardifs : à quoi tiennent les projets des salariés quinquagénaires ? *Gérontologie et Société*, 111 : 71-94
- VOLKOFF S., MOLINIE A.-F., JOLIVET A., 2000 - *Efficaces à tout âge ? Vieillesse démographique et activités de travail*. Paris, La documentation française, 126 p.