

Conseil d'orientation des retraites

Réunion plénière du 4 juillet 2001

"Projections financières

Politiques et mesures de rééquilibrage du système de retraite"

Contribution aux travaux
du Conseil d'Orientation des Retraites
concernant :
Les retraites des fonctionnaires.

Rapport présenté par Serge VALLEMONT

Rapport d'étape Juin 2001

*Les documents préparés pour les réunions du Conseil sont des documents de travail.
Il sont rendus publics mais n'engagent pas le Conseil.*

La question d'un allongement progressif de la durée de cotisation à quarante annuités des régimes de fonctionnaires a été fréquemment évoquée. Elle a été notamment soulevée par le Premier Ministre dans sa déclaration du 21 mars 2000 consacrée à l'avenir des retraites.

Il est clair qu'un tel changement, s'il était décidé, devrait être intégré dans une politique d'ensemble de gestion des ressources humaines de la fonction publique. C'est ainsi que dans sa déclaration, le Premier Ministre avait souhaité que, simultanément aux études à conduire sur l'allongement de la durée de cotisation, soient traitées des questions telles que la prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions, les conditions du passage progressif de l'activité à la retraite, l'intégration d'une partie des primes dans le calcul des retraites.

Le présent rapport, après avoir analysé ce que sont aujourd'hui les comportements des fonctionnaires par rapport à leur date de départ en retraite et rassemblé les données sur la situation démographique de la fonction publique ainsi que sur les conditions actuelles de la gestion des carrières, de la prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions et des dispositifs d'aménagement des cessations d'activité, s'attache à faire un certain nombre de propositions qui pourraient constituer un accompagnement des mesures d'allongement des durées de cotisation.

Seront successivement traités les thèmes suivants :

- 1- Les comportements des fonctionnaires par rapport à leur départ en retraite
- 2- Construire des carrières plus valorisantes à partir de 45 ans
- 3- Développer une politique de prévention et prendre en compte la pénibilité de certaines fonctions
- 4- Améliorer le passage de la vie active à la retraite

N'a pas été examinée une prise en compte éventuelle d'une partie des primes des fonctionnaires dans le calcul des retraites, cette question nécessitant des études techniques sortant du cadre dans lequel ce rapport s'est inscrit.

I - Les comportements des fonctionnaires par rapport à leur date de départ en retraite.

1. L'âge moyen de départ à la retraite dans la fonction publique de l'Etat.

Le Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraite (CPCMR) prévoit que la date de jouissance immédiate de la pension est fixée :

- à l'âge de 60 ans pour les fonctionnaires en service sédentaire (catégorie A au sens du CPCMR),
- à l'âge de 55 ans pour ceux qui exercent leurs missions dans des services qualifiés d'actifs (catégorie B au sens du CPCMR) ; ce sont des services définis dans les statuts particuliers comme étant particulièrement dangereux, pénibles, risqués ou entraînant des fatigues exceptionnelles ou particulières (par exemple, les instituteurs, les policiers, les gendarmes,

les pompiers, les surveillants de l'administration pénitentiaire, ou les agents d'exploitation de l'équipement).

Il s'agit de la date à partir de laquelle la pension peut-être prise et non pas d'une obligation de prendre la retraite. Cette obligation intervient :

- pour tous les services qualifiés de sédentaires, à l'âge de 65 ans, sauf exceptions (68 ans : Vice Président du Conseil d'Etat, Premier Président et Procureur Général de la Cour des comptes ; 70 ans : professeurs au Collège de France)
- pour les services actifs à 65 ans, 62 ans ou 60 ans, parfois même 55 ans selon les corps concernés.

En 1998, l'âge moyen des fonctionnaires de l'Etat bénéficiaires de la retraite a été de 58 ans et 3 mois avec deux pics, l'un à 55 ans (18% du total sédentaires et actifs), l'autre à 60 ans (40% du total et 60% des seuls sédentaires). Chez les sédentaires, seulement 14% sont partis après 60 ans (voir en annexe le tableau donnant la ventilation par âge, par sexe et par catégorie de services, des fonctionnaires mis à la retraite en 1998 ; *Service des Pensions, situation de la dette viagère au 31 décembre 1998*).

Ces données statistiques sont confirmées par l'opinion des gestionnaires de personnel qui converge sur le fait que la très grande majorité des agents de catégorie C et B partent dès qu'ils remplissent les conditions d'âge ou de nombre d'années de cotisation. Pour les A, il semble que la tendance générale aille également dans ce sens ; c'est en tout cas l'attitude des enseignants (à l'exception des professeurs d'université) qui constituent le gros des effectifs de cette catégorie de fonctionnaires (89% des personnels de catégorie A partis en retraite en 1999 étaient de l'Education nationale). Il convient aussi d'observer que les fonctionnaires partant actuellement en retraite ont pour la plupart d'entre eux commencé à travailler jeunes et disposent à 60 ans, voire avant, de leurs 37 années et demie d'annuités.

2. Compréhension des facteurs déterminant les choix de cessation d'activité

Si les données statistiques existent sur les départs en retraite ou cessations anticipées d'activité, peu d'informations sont recueillies sur les attentes des agents en matière de retraite. De ce point de vue il convient de distinguer parmi les facteurs intervenant dans le choix de la date de départ en retraite, ceux qui relèvent de la situation personnelle de l'agent et renvoient au libre choix de chacun, de ceux que l'on peut considérer comme ayant un caractère collectif renvoyant notamment aux conditions d'exercice du métier, à la gestion des carrières, au statut.

2.1. Eléments de choix ayant un caractère personnel

- justifiant un prolongement d'activité :

On peut citer **le niveau de la future pension**, qui est lié au nombre d'années de cotisation mais aussi à l'assiette de calcul de la pension ; une promotion en fin de carrière ou la perspective d'un échelon supplémentaire lié à une réforme statutaire, voire à une pratique dite du " coup de chapeau ", peuvent agir sur les comportements. Ainsi l'année (1992) suivant l'entrée en vigueur de la transformation du corps des instituteurs en corps de professeur des écoles, il y a eu 1250 annulations de demandes de départ à la retraite, soit 50% des personnes passées dans le nouveau corps. Mais dans ce cas les intéressés n'ont retardé leur départ que du temps nécessaire pour atteindre un échelon supplémentaire augmenté des six mois exigés pour sa prise en compte dans le calcul de la pension.

Mais il convient aussi d'observer que **pour motiver un prolongement d'activité, le gain doit être suffisant**. Les mesures ponctuelles de requalification au sein de la catégorie C, conduites à l'initiative des administrations dans un but essentiellement social, ne semblent pas se traduire par un prolongement de la durée d'activité. Ainsi les mesures d'amélioration des perspectives d'avancement mises en œuvre dans les corps B et C de la police nationale en mai 2000 n'ont pas eu pour le moment le succès escompté, du moins pour les personnels de catégorie C, le gain indiciaire étant jugé trop modeste.

L'exemple de la Police Nationale

Suite au conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 un dispositif destiné à valoriser les fins de carrière dans le but de ralentir les flux de départ en retraite anticipée a été mis en place :

- pour les capitaines, création d'un échelon spécial se traduisant par 25 points d'indice supplémentaires, accessible à ceux se situant à moins d'un an de la limite d'âge de leur grade et justifiant de deux années à l'échelon exceptionnel,*
- pour les gardiens, afin d'infléchir leur tendance forte au départ entre 50 et 52 ans, possibilité pour ceux âgés de 54 ans et demi et comptant au moins deux ans d'ancienneté à l'échelon exceptionnel d'être promu brigadier, correspondant à une perspective de gain indiciaire pouvant aller jusqu'à 29 points, comptant pour la retraite.*

Parmi les autres facteurs susceptibles d'agir dans le sens d'un prolongement d'activité on peut aussi penser à **l'existence de charges financières**, par exemple celles correspondant à un enfant n'ayant pas achevé ses études ou encore au remboursement d'un prêt immobilier,

De même **un intérêt marqué pour les fonctions et les responsabilités assumées**, conjugué avec l'absence de projet pour la retraite est un élément pouvant intervenir en faveur d'un prolongement d'activité.

- *justifiant une cessation d'activité :*

Le désir de **faire coïncider sa mise à la retraite avec celle du conjoint** peut provoquer une cessation anticipée. Ainsi certaines femmes cherchent à synchroniser leur départ avec celui de leur conjoint même si, étant généralement plus jeunes, ce départ a lieu avant qu'elles n'aient pu faire le plein de leurs droits.

Dans certains ministères, la mobilité géographique est une condition de l'avancement (en catégorie A, voire B). On voit se développer, aux Finances par exemple, **des refus de mobilité** se traduisant par un renoncement au développement de la carrière et donc une tentation de partir à la retraite dès les conditions remplies plutôt que d'accepter les contraintes liées à un changement de résidence. Les mêmes comportements s'observent à la Police où le nombre de candidatures au concours interne est en diminution, essentiellement en raison de l'obligation qu'ont les agents reçus d'effectuer un stage de longue durée et ensuite de changer de fonctions et donc de résidence.

L'existence d'un projet personnel (engagement et prises de responsabilités dans le monde politique ou associatif, retour au pays, ...) peut inciter au départ à la retraite.

Une moins bonne santé fait souvent partie des raisons personnelles justifiant un départ en retraite dès les conditions requises.

2.2. Eléments de choix ayant un caractère collectif

- *justifiant un prolongement d'activité :*

On observe chez les personnels (les cadres en particulier) dont **la rémunération comprend une part importante de primes**, une tendance marquée à prolonger leur activité professionnelle jusqu'à la date limite autorisée, compte tenu du gap important entre niveau de revenu d'activité et retraite. A titre d'exemple sur 18 ingénieurs généraux des ponts et chaussées de 1^{ère} classe (grade de sommet du corps) partis en retraite au cours de l'année 2000, 17 étaient âgés de 65 ans et plus. Pour des raisons identiques on note les mêmes comportements chez les trésoriers payeurs généraux. Pour les commissaires de police, l'existence d'une forte prime se traduit par une quasi absence de départs anticipés à la retraite, contrairement à ce qui se constate généralement chez les fonctionnaires de police.

De même, et cela concerne souvent les mêmes catégories de personnels se recrutant en majorité chez les cadres et les cadres supérieurs, **l'exercice de fonctions valorisantes** motivent les intéressés à rester en activité au delà de 60 ans : une statistique portant sur les cadres dont l'indice terminal est celui d'une échelle lettre supérieure ou égale à C, montre qu'en 1999 et en 2000 l'âge moyen de leur départ à la retraite a été de 63 ans et demi.

*Fonctionnaires civils de l'Etat radiés des cadres en 1999 et 2000
sur la base d'une échelle lettre supérieure ou égale à C
(hors invalidité)*

<i>Bénéficiaires</i>	<i>1999</i>		<i>2000</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Age moyen</i>	<i>Nombre</i>	<i>Age moyen</i>
<i>Hommes</i>	780	63a 6m	854	63a 7m
<i>Femmes</i>	78	63a 2m	124	63a 3m
<i>Ensemble</i>	858	63a 5m	978	63a 6m

(Source : Service des pensions, Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie)

- **justifiant une cessation d'activité :**

A l'inverse d'autres motifs de caractère collectif, liés le plus souvent aux conditions de travail et à la nature de celui-ci, à la gestion des carrières, au statut particulier du corps, **militent pour un départ précoce**. Il en est ainsi :

- **des agents que les fonctions soumettent à des contraintes de rythme, à des conditions de travail "usantes", ou encore génèrent tension et stress.** Cette dernière caractéristique s'applique particulièrement aux **enseignants** pour lesquels on constate le fort désir de partir en retraite dès que possible comme en témoigne l'étude faite par le service des pensions du ministère de l'Education Nationale à partir d'une analyse des courriers reçus d'enseignants demandant à faire valoir leurs droits à la retraite. Ainsi on observe que 53% des personnels enseignants du second degré utilisent le CFA ou le CPA, contre 17% pour l'ensemble des autres fonctionnaires, soit 36 points d'écart. Il convient aussi de souligner que ces 53% de professeurs ayant opté pour le C.F.A. et le C.P.A. ont accepté une amputation de 20 à 25% de leur salaire pour partir avant l'âge normal (C.F.A.) ou avoir un service allégé de 50% (C.P.A.). Cette étude est riche de beaucoup d'autres enseignements sur les comportements des enseignants vis à vis de leur départ à la retraite. On relève par exemple que les instituteurs et professeurs des écoles qui ne peuvent partir qu'après 55 ans révolus, mais ont obligation de terminer l'année scolaire, partent un peu avant 56 ans avec un taux de pension moyen de 72,9% seulement. De même, s'agissant des 8502 enseignants du second degré partis en retraite en 2000, seulement 594 (soit 7%) ont accompli au moins une année supplémentaire complète après 60 ans, alors que 5441 d'entre eux auraient eu "intérêt" à le faire pour augmenter leur retraite de 2% par an. La grande majorité d'entre eux n'est donc pas prête à faire une année de plus pour obtenir une retraite à taux plein.
- **des personnels** maintenus tout au long de leur carrière dans les mêmes fonctions (cela se rencontre particulièrement chez les personnels de catégorie C) **dont l'expérience**

professionnelle n'est pas reconnue et utilisée, et qui à partir de la cinquantaine acquièrent progressivement un sentiment d'inutilité sociale.

- des personnels qui **en raison de leur âge ont été laissés en marge** et n'ont pu accéder aux actions de formation aux nouvelles technologies.
- des agents qui ont atteint leur **indice de fin de carrière depuis une bonne dizaine d'années** sans espoir d'une élévation de leur niveau de responsabilité et corrélativement de leur niveau de rémunération.
- des agents percevant **peu de primes** et ayant le sentiment qu'à partir de 60 ans, dans la mesure où ils auront leur maximum d'annuités, ils "travailleront pratiquement pour rien".
- des agents, généralement classés en service actif, dont le métier offre des possibilités de **cumul retraite-activité salariée privée** : c'est le cas par exemple des gardiens de la paix dont les divers systèmes de bonification permettent d'abaisser l'âge de départ à la retraite jusqu'à 50 ans et dont les emplois dans la sécurité privée constituent des débouchés importants pour des deuxièmes carrières.

La diversité des motivations identifiées au cours de cette première étude, appelle des analyses plus approfondies notamment au niveau des comportements de caractère collectif. Il paraît en effet essentiel d'apprécier par grandes catégories professionnelles, par exemple en sélectionnant des panels représentatifs de personnes à la retraite et de personnes à cinq ans du départ, les éléments intervenant dans leur choix de date de cessation d'activité. Ces études sont indispensables pour faire progresser la réflexion sur les leviers à mettre en œuvre pour répondre à deux objectifs essentiels : la construction de carrières plus valorisantes pour le plus grand nombre possible à partir de 40-45 ans motivant les personnels à prolonger leur période d'activité et l'amélioration du passage de la vie active à la retraite.

On peut toutefois déjà estimer que **face à la variété des aspirations des personnels, il conviendrait de rechercher une large gamme de mesures incitant toutes à un prolongement d'activité, mais permettant à chaque agent de choisir celle répondant au mieux à sa situation personnelle.**

II - La situation démographique spécifique de la fonction publique

La réflexion sur la durée de la vie active des fonctionnaires ne peut faire l'économie de la prise en compte du contexte démographique spécifique de la fonction publique.

Celle-ci, comme l'ensemble de la société française, est marquée par un vieillissement qui va entraîner des départs à la retraite massifs dans les prochaines années. Comme l'ont montré de récents rapports du Commissariat général du Plan consacrés à la gestion de l'emploi public, cette évolution est plus sensible et sera plus rapide pour les agents publics que pour les salariés privés, et en particulier pour les agents de l'Etat, compte tenu de leur moyenne d'âge plus élevée et de la déformation de la pyramide des âges des agents de l'Etat vers les tranches d'âges élevées.

Ces flux démographiques vont conduire au départ cumulé de 671 000 agents de la fonction publique civile de l'Etat entre 2000 et 2010. La situation est à peu près équivalente dans les autres fonctions publiques. Ainsi la fonction publique territoriale (F.P.T.) va connaître au cours des quinze prochaines années un accroissement constant des départs en retraite qui passeront de 17 000 à 28 000 par an à l'horizon 2006, pour atteindre 36 000 en moyenne dans les années 2013-2017. Cumulé sur la période, 54% de la population des fonctionnaires de la F.P.T. de l'an 2000 sera partie en retraite dans les quinze prochaines années. Dans la fonction publique hospitalière, considérée hors personnel médical, le vieillissement est aussi particulièrement marqué puisque le groupe d'âge des agents de 55 à 59 ans devrait passer de 26 000 en 1997 à 120 000 en 2007 et le nombre annuel de départs à la retraite augmenter en proportion.

Ces évolutions globales masquent en réalité des situations très diverses. C'est ainsi que la démographie des différentes catégories d'agents n'est pas homogène et on constate que **l'accroissement des départs est particulièrement sensible pour les catégories A et B. Les flux de départs annuels en retraite augmentent entre 1999 et 2010 de 50 % chez les A et de 60 % chez les B, alors que chez les C l'augmentation n'est que de 25 %.** Or ce sont précisément dans ces catégories de personnels, les A et les B, que le marché de l'emploi sera dans les prochaines années le plus tendu et la fonction publique va se retrouver en très forte compétition avec le privé, sans forcément disposer des mêmes atouts pour attirer les meilleurs.

Dans ce contexte de concurrence, l'administration pour continuer à pouvoir recruter des fonctionnaires de qualité, va devoir se mettre en mesure de proposer des parcours leur permettant de s'épanouir tout au long de leur carrière professionnelle. Cela appelle le développement dans la fonction publique d'une politique de gestion des ressources humaines définie comme recouvrant deux missions indissociables :

- la première devant permettre, par une gestion souple qui utilise au mieux les compétences de chacun, d'assurer le service public de la manière la plus efficace ;
- la seconde devant veiller à ce que l'organisation et les modalités de travail prennent en compte les aspirations collectives et individuelles des agents, et leur permettent de trouver dans leur travail des motifs de satisfaction professionnelle et personnelle les motivant tout au long de leur carrière.

Une telle politique de gestion des ressources humaines doit articuler formation continue, mobilité et gestion des carrières et tirer toutes les conséquences de l'une des principales caractéristiques de la fonction publique française, à savoir qu'elle est fondée sur le principe qui veut que l'administration offre à chaque fonctionnaire une possibilité de carrière tout au long de sa vie professionnelle par le biais de la promotion interne. Elle exige de **reconnaître à la formation continue un statut égal à celui de la formation initiale et de se donner les moyens de valoriser les acquis professionnels.**

Contrainte par une situation démographique qui débouchera sur des tensions importantes en matière de recrutement de ses personnels de catégorie A et B (les premiers signes en sont déjà perceptibles dans les trois fonctions publiques), l'administration est confrontée à la nécessité de s'engager dans une nouvelle conception de la gestion des carrières de ses personnels en sachant tirer parti des atouts dont elle dispose, notamment ses moyens importants en matière de formation continue et les dispositifs de promotion interne. Elle doit aussi être

particulièrement attentive aux conséquences pouvant résulter de départs massifs concentrés sur certaines professions entraînant des pertes brutales de compétences pour les secteurs concernés.

III - Construire des carrières plus valorisantes à partir de 40-45 ans

Les dispositions statutaires définissant les modalités de recrutement dans la fonction publique de l'Etat restent fortement marquées par les principes édictés en 1946, principes sur la base desquels les statuts particuliers des différents corps de fonctionnaires ont été conçus. La référence au diplôme initial reste la règle, avec une correspondance entre la catégorie concernée et son niveau de recrutement telle que définie en 1946, à savoir le diplôme d'enseignement supérieur pour la catégorie A, le diplôme d'enseignement secondaire pour la catégorie B, le diplôme d'enseignement primaire pour la catégorie C.

L'évolution des niveaux de formation (au début des années 50 il y avait 5% de bacheliers par tranche d'âge ; actuellement ils sont 70%) fait que les agents recrutés par concours externe ont aujourd'hui, pour une majorité d'entre eux, des diplômes correspondants au minimum à ceux exigés pour la catégorie immédiatement supérieure (surdiplômés une fois), lorsque ce n'est pas pour la catégorie deux fois supérieure (surdiplômés deux fois). Ainsi on a constaté, dans les recrutements opérés en 1998, que 52% des agents reçus à des concours de catégorie C étaient surdiplômés (titulaires du BAC) et parmi eux, 15% l'étaient deux fois (titulaires d'une maîtrise). Pour les concours de catégorie B on a enregistré 61% de reçus qui étaient surdiplômés.

Dans le système de la fonction publique française, l'Etat doit assurer à ses agents une carrière, dont le développement et les débouchés soient satisfaisants, compte tenu de leur qualification et de leur comportement. C'est à cette exigence que répond la promotion interne, "calibrée" dans les statuts particuliers sur la base de ce qu'étaient les niveaux de formation à l'entrée dans la fonction publique au début des années cinquante. Cette promotion interne est répartie entre concours internes, examens professionnels et liste d'aptitude. Si, dans les recrutements, la part faite aux concours internes semble globalement satisfaisante, par contre **celle réservée à la voie professionnelle (examen et liste d'aptitude), apparaît aujourd'hui nettement insuffisante** au regard du nombre de candidats potentiels. Or cette voie de promotion est considérée à juste titre par les agents, comme la seule offrant une chance sérieuse de progression dans la carrière, surtout à partir d'un certain âge et des contraintes de la vie familiale.

Le faible nombre de postes réservés à cette voie dans un corps considéré, rapporté à l'effectif des agents du corps inférieur remplissant les conditions statutaires, fait que les chances de ces derniers de bénéficier d'une promotion sont très faibles comme on peut le constater dans la plupart des ministères pour les promotions de C en B et de B en A. **Cette situation explique très largement la démotivation constatée à partir de la cinquantaine chez beaucoup de ces personnels**, étant précisé qu'aujourd'hui il s'agit encore de générations modestement surdiplômées, pour lesquels la carrière ne présente plus aucune perspective tant en termes de responsabilités que d'avancement.

Or les évolutions en matière de gestion des carrières, constatées dans le secteur privé comme d'ailleurs dans la plupart des entreprises publiques, se caractérisent aujourd'hui par une place beaucoup plus grande donnée à la promotion interne, celle-ci étant articulée avec des politiques de formation et de validation des acquis professionnels.

L'exemple d'E.D.F

En 1999 les 116 000 agents d'E.D.F. se répartissaient comme suit :

- *collège cadres : 25 000*
- *collège maîtrise : 60 000*
- *collège agents d'exécution : 31 000*

L'alimentation des collèges cadres et maîtrise privilégie les recrutements internes, après validation des acquis professionnels et accompagnement par un investissement en formation, comme le montrent les moyennes enregistrées sur les cinq dernières années :

- *entrées dans le collège cadres : 500 recrutements externes
1000 recrutements internes*
- *entrées dans le collège maîtrise : 500 recrutements externes
1800 recrutements internes*

Dans la fonction publique **l'élévation des niveaux de diplômes des fonctionnaires recrutés dans les catégories C et B, par rapport à ce qu'ils étaient en 1946, justifierait aussi de notre point de vue que l'on reconsidère la conception des carrières.** Si à l'origine du statut général, il était normal de privilégier la voie externe pour le recrutement des fonctionnaires, compte tenu des écarts importants de niveau de formation initiale existant entre chacune des catégories, aujourd'hui le potentiel des agents recrutés plaide pour une application du principe de la carrière faisant plus largement appel à la promotion professionnelle (examen professionnel et liste d'aptitude) pour pourvoir les postes dans les corps de catégories B et A.

La mise en place d'une telle politique permettrait d'**offrir aux agents aux alentours de 40-45 ans une seconde carrière débouchant sur de nouvelles fonctions dans un corps supérieur.** Elle serait certainement de nature à créer de réelles motivations dans la mesure où il y aurait, d'une part une rupture entre les deux carrières et d'autre part, l'espoir d'atteindre le sommet du grade du corps supérieur.

L'expérience de la seconde carrière dans la fonction publique hospitalière

Dans le secteur hospitalier, en ce qui concerne les personnels soignants, l'accession à la fonction de cadre soignant (cadre infirmier ou cadre supérieur infirmier) se fait après une expérience professionnelle et une validation d'acquis en tant qu'infirmier diplômé. La plupart des cadres infirmiers suivent un cycle de formation après concours sélectif et sont détachés de leurs fonctions pendant une année pour suivre une scolarité dans une école de cadres. Après formation le cadre infirmier peut devenir responsable d'unité ou accéder à des fonctions spécialisées en anesthésie ou bloc opératoire.

Il se développe dans l'univers hospitalier de nouvelles fonctions de caractère transversal dans des domaines comme l'organisation des soins, l'hygiène hospitalière et beaucoup d'autres.

Dans une optique de seconde carrière, certains cadres pourraient se voir confier des missions d'expert, les détachant de leurs fonctions quotidiennes, mais assurant une fonction complémentaire dans l'organisation et qui permettrait de bénéficier de l'expérience professionnelle et personnelle acquise par ces agents.

Ce système existe au sein des établissements hospitaliers en ce qui concerne les praticiens universitaires-praticiens hospitaliers, qui peuvent être prolongés au-delà de 65 ans pour une durée de trois ans, en tant que consultant et qui sont placés en surnombre.

L'accès à une deuxième carrière devrait impérativement être accompagné **d'un temps de formation significatif et d'une mobilité au minimum fonctionnelle**, voire géographique dans le cadre de " **bassins d'emplois publics** " par exemple. En effet pour être réelle et se traduire par un nouvel intérêt professionnel, la seconde carrière ne doit pas se concevoir ou se vivre comme le prolongement de la première. **Elle doit se concrétiser par des fonctions différentes utilisant l'expérience acquise au cours de la première carrière, se situer dans un nouvel environnement professionnel et entraîner bien évidemment l'exercice de responsabilités valorisantes et supérieures à celles de la première carrière.** La définition des types de deuxième carrière est à relier aux travaux que devrait mener le nouvel observatoire de l'emploi public en matière de gestion prévisionnelle des compétences. Outre bien entendu les départs massifs de certaines compétences qui pourraient justifier des **fonctions de tutorat** illustratives de secondes carrières valorisantes, il faudra prendre en compte l'évolution inévitable et sans doute rapide de l'administration en termes d'organisation et de fonctionnement pour concevoir le profil de ces secondes carrières. Cela devrait conduire à ouvrir des perspectives de déroulement de carrière dans des responsabilités qui ne soient pas seulement liées à des fonctions d'encadrement et dans des missions pour lesquels l'âge peut être un atout.

Si actuellement le pourcentage des recrutements en catégories A et B réservé à la promotion interne est de l'ordre de 25 à 30% (examen professionnel et liste d'aptitude), celui-ci pourrait être porté dans une fourchette comprise entre 50% et 70%, l'augmentation devant privilégier la voie de l'examen professionnel plus compatible que la liste d'aptitude (en raison de l'âge auquel on y accède) avec la perspective d'atteindre le sommet du grade du corps supérieur.

Un basculement d'une telle ampleur des recrutements par promotion interne exigerait d'être assorti de conditions assurant à celle-ci toutes garanties d'impartialité. C'est une raison supplémentaire pour privilégier l'examen professionnel qui, de ce point de vue, offre des garanties comparables à celles du concours. Mais cela suppose que l'on conçoive cet examen comme **une validation des acquis professionnels**, condition impérative pour que cette réforme réponde aux objectifs poursuivis. C'est une profonde transformation de ses modalités de sélection que devrait conduire l'administration à cet effet.

Cette politique consistant à privilégier la promotion interne pour pourvoir les postes libérés par les départs en retraite permettrait aussi de contribuer à résoudre les problèmes que la fonction publique va rencontrer en raison de sa situation démographique et des **tensions importantes qu'elle va connaître en matière de recrutement de ses personnels de catégories A et B.**

Ce flux beaucoup plus important de promotions de C en B et de B en A résultant des nouvelles règles et que favoriseraient les départs en retraite importants des prochaines années pourrait ensuite être maintenu du fait des durées plus courtes des carrières des agents alimentant les corps correspondants.

La montée en puissance d'un tel dispositif pourrait se conjuguer avec la progressivité de l'allongement de la durée de cotisation.

Cette proposition appelle deux remarques importantes.

La première est relative au fait que cette notion de deuxième carrière ne peut-être la seule réponse au problème de démotivation de nombre de fonctionnaires en fin de carrière. Ainsi dans le cas des enseignants, leur nombre et les caractéristiques de leur métier font que le concept de deuxième carrière n'a manifestement pas beaucoup de sens. On verra dans les chapitres suivants les pistes de réflexion proposées pour cette catégorie de fonctionnaires.

La seconde remarque a trait aux profondes évolutions que devrait connaître la politique de gestion des ressources humaines dans l'administration pour réussir la mutation proposée en termes de gestion des carrières. Alors qu'aujourd'hui celle-ci privilégie essentiellement la formation initiale comme base de référence, c'est à la mise en œuvre du concept de **développement de la formation tout au long de la carrière** qu'invitent nos propositions. Dans cette perspective, la formation continue devrait connaître un renouvellement substantiel de ses formes d'exercice donnant une place plus importante à l'apprentissage par l'action, plus proche des réalités professionnelles, amenant aussi les méthodes pédagogiques de la formation continue à sortir progressivement du moule hérité de la formation initiale. Parallèlement, comme nous l'avons souligné ci-dessus, nos modes de sélection par examen professionnel devraient être profondément réformés et privilégier **la validation des acquis professionnels** suivant des modalités qu'il reste à définir. Ces deux thèmes, développement de la formation tout au long de la carrière, et validation des acquis professionnels feront l'objet d'un approfondissement dans le cadre du rapport définitif.

IV – Développer une politique de prévention et prendre en compte la pénibilité de certaines fonctions

Nous avons vu au chapitre I que le code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit que la date de jouissance immédiate de la pension est fixée à l'âge de 60 ans pour les fonctionnaires en service sédentaire (catégorie A au sens du CPCMR), à l'âge de 55 ans pour ceux qui exercent leurs missions dans des services qualifiés d'actifs (catégorie B au sens du CPCMR).

Le code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit que sont rangés dans la catégorie B les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles.

Actuellement ce sont 16 corps de la fonction publique de l'Etat, représentant un total de 557000 agents qui sont classés en catégorie B, correspondant à hauteur de 378 000 personnes à des corps en extinction (instituteurs, corps des conducteurs des travaux publics de l'Etat, corps de la poste et de France-Télécom), à hauteur de 110 000 à des policiers, de 28 000 à des agents d'exploitation de l'Equipement, de 19 000 à des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, de 13 000 à des personnels des douanes, pour s'en tenir aux corps à effectifs importants (voir en annexe le tableau donnant le détail des corps classés service actif dans la F.P.E.).

Les dispositifs spécifiques à la fonction publique territoriale et hospitalière permettent le classement d'un nombre important d'agents en catégorie B : pompiers, agents des réseaux souterrains des égouts, agents des services insalubres (pour ces deux dernières catégories de personnels la loi prévoit une possibilité de départ en retraite à 50 ans),...dans la F.P.T., personnels des services de soins, personnels médico-techniques, personnels sociaux et éducatifs, personnels techniques, correspondant à plus de 500 000 emplois dans la F.P.H.(voir le tableau déjà cité en annexe)

Comme on le voit **la classification des emplois en catégorie B repose sur le statut des agents**. Elle correspond à une prise en compte de la pénibilité de certaines situations de travail dans le cadre d'une approche globale et par catégorie statutaire. Par son caractère général, cette approche peut conduire à ne pas prendre en compte les fonctions effectives exercées par les agents. Ainsi, une infirmière diplômée d'Etat qui sera affectée dans une activité du type hôpital de jour dans laquelle elle n'aura aucune sujétion liée à l'existence d'un travail de nuit ou d'un travail de week-end, relèvera du régime de la catégorie B et pourra bénéficier des mêmes dispositions relatives au départ en retraite qu'une infirmière qui aura exercé dans un service de soins. A l'inverse, une personne classifiée comme lingère, affectée dans une activité de buanderie, du fait de sa classification sera classée en catégorie A, alors même que ses conditions de travail pourraient être comparées à celles d'un service permettant de partir à la retraite dès l'âge de 55 ans.

On peut aussi observer que le classement en service actif fait essentiellement référence à la notion de risque et aux fatigues exceptionnelles ; il n'évoque pas des situations au travail qui génèrent **un stress professionnel** dont l'employeur public ne peut pas toujours maîtriser l'ensemble des facteurs, particulièrement en cas d'activité en milieu "ouvert", c'est à dire dans l'espace public. Ainsi en est-il, par exemple, des postes de travail au contact avec le public dans des banlieues difficiles qui génèrent des risques liés à l'environnement citadin ou encore des agents de catégorie C à l'accueil du public dans certains services de préfecture.

De même les métiers de l'éducation pratiqués tout au long d'une carrière avec un caractère marqué de répétitivité des activités et des rythmes de travail, avec aussi dans certains cas une remise en cause de l'autorité du maître par les élèves et les parents, peuvent à la longue devenir porteurs de stress, de fatigue et de lassitude et expliquer le " ras le bol " qu'inspirent aux enseignants leurs fonctions lors de leur départ en retraite. C'est en tout cas ce qui ressort assez nettement de l'étude déjà citée du Service des pensions de l'Education Nationale faite à partir d'un échantillon de lettres reçues d'enseignants demandant à faire valoir leurs droits à la retraite.

Plus généralement la politique développée dans la fonction publique pour la prise en compte de la pénibilité a toujours reposé jusqu'à présent sur la notion de **réparation** : la fatigue exceptionnelle accumulée au cours d'une carrière vaut abaissement de l'âge ouvrant droit à pension. On voit là le risque d'une telle conception qui peut conduire à donner bonne conscience à l'employeur pour maintenir tout au long de leur carrière, des agents dans des situations de travail pénibles et durablement usantes pour la santé.

Une autre conception serait de privilégier une logique de **prévention** fondée sur une politique de gestion des ressources humaines et d'organisation du travail faisant une plus grande place à la santé-sécurité au travail des agents (conformément à la directive européenne de juin 1989). La médecine du travail a, de ce point de vue, un rôle central à jouer dans le suivi des conditions de travail qu'elle doit contribuer à organiser pour préserver la santé des personnels. L'implication de celle-ci est réelle depuis plus de 50 ans dans le secteur privé ; elle est apparue de manière plus récente dans la fonction publique. A cet égard, si l'obligation récente de nommer au sein des services de l'Etat et des collectivités territoriales (décret de 1985 modifié en juin 2000) des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité est une condition nécessaire au développement d'une gestion des situations professionnelles intégrant plus la santé-sécurité au travail, elle n'est pas suffisante.

Au delà du médecin du travail, d'autres acteurs sont concernés par les questions relatives aux conditions de travail, à la pénibilité physique comme au stress professionnel. **C'est en intégrant dans la gestion des ressources humaines, entendue au sens large, cette préoccupation relative à la santé physique, morale et psychologique des personnels que l'on pourra véritablement passer progressivement d'une logique de réparation à une logique de prévention**, en sachant que l'on ne répondra pas de la même façon aux problèmes de pénibilité physique et à ceux découlant du stress.

Le cas des sapeurs pompiers

Les sapeurs pompiers, classés en catégorie active, bénéficient en plus de la possibilité de partir en retraite à 55 ans, d'une bonification de leur durée d'assurance (bonification du 1/5^e) de manière à pouvoir effectivement partir avec un taux de remplacement jugé satisfaisant.

Par ailleurs la loi du 2 juillet 2000 a accordé aux sapeurs pompiers professionnels ayant accompli 25 années de services effectifs en tant que sapeur pompier ou de services militaires, un " congé pour difficulté opérationnelle " dès 50 ans qui peut s'analyser comme une préretraite, autorisée en fonction de critères médicalisés, aux agents qui ne présentent plus toutes les qualités physiques pour être opérationnels sans risque et n'ont pu être reclassés.

Le sapeur pompier admis au bénéfice du congé pour difficulté opérationnelle perçoit un revenu de remplacement égal à 75% du traitement indiciaire brut afférent à l'emploi, au grade et à l'échelon qu'il détenait effectivement depuis 6 mois au moins à la date de départ en congé.

L'attention portée à la compatibilité des conditions de travail avec la santé, le développement d'une politique de prévention, d'actions ergonomiques et de promotion de l'amélioration de la santé au poste de travail pourra déboucher sur **des aménagements des situations de travail, des gestions de parcours professionnels avec une évolution sur la nature des postes, en ménageant des alternances dans des postes exposés.**

Par rapport au problème que poserait aux personnels classés en service actif un allongement de la durée de cotisation, la réponse, plutôt qu'en termes généraux et réglementaires, nous paraît plus à rechercher dans le cadre d'une politique de **gestion de proximité des situations de travail** rendant supportable des temps d'activité soumis à des sujétions particulières en agissant sur les modalités d'organisation du travail, sur la durée d'affectation dans des emplois exposés, et débouchant sur **une gestion des itinéraires professionnels évitant que les fins d'activité soient vécues par les personnels concernés avec l'unique préoccupation d'en finir au plus vite.**

Reste la prise en compte de la pénibilité pour des emplois dans lesquels les agents connaissent une situation au travail générant un stress professionnel, une charge physique, et dont le statut relève du service sédentaire. Comme on l'a vu ci-dessus cette prise en compte n'est certainement pas à rechercher dans le cadre d'une approche globale par catégorie statutaire compte tenu de la diversité des situations de travail des personnels relevant d'un même statut. Elle le serait plutôt sur la base d'une approche ergonomique des situations professionnelles fondée sur des analyses précises des postes de travail et des fonctions exercées.

La réponse à ces situations serait bien entendu d'abord dans la mise en œuvre d'une politique de gestion du même type que celle évoquée pour les personnels classés en service actif. Pour prendre **l'exemple des enseignants** dont on a vu la lassitude ressentie après des parcours professionnels marqués en général par l'uniformité, est-il impensable d'envisager, particulièrement au cours de la période couvrant les dix dernières années de carrière, d'autres fonctions que l'enseignement devant des élèves ? Les missions dont l'Education Nationale a la charge ouvrent sur des métiers de la même famille mais dont les conditions d'exercice sont moins exposées que celles qui sont propres à l'enseignement en classe : formation à distance, formation professionnelle, conseiller d'orientation, tutorat des jeunes enseignants,

La réponse à ces situations pourrait être complétée par **une réforme introduisant la notion de temps affecté sur des emplois dans lesquels les conditions de travail sont pénibles et stressantes**. L'exercice de fonctions dans de tels emplois pourrait conduire à l'octroi de bonifications de durée d'assurance. Ainsi serait rétablie une égalité de traitement entre agents confrontés à cette pénibilité dans leur travail, que certains voient reconnaître aujourd'hui par un statut relevant du service actif, alors que d'autres en sont exclus en raison de l'approche statutaire privilégiée jusqu'à maintenant.

V – Améliorer le passage de la vie active à la retraite

L'administration n'a pas jusqu'à présent beaucoup investi sur le thème "Travail, vieillissement et cessation d'activité". Comment les fonctionnaires dans leur grande diversité vivent-ils le passage de la vie active à la retraite, quels problèmes rencontrent-ils, quelles peuvent être leurs attentes sur de nouvelles formes de passage à la retraite, autant de questions auxquelles les directions de personnel des ministères sont bien en peine aujourd'hui d'apporter des réponses. Les liens de l'administration active avec les retraités se distendent rapidement. Seules les associations à vocation sociale et culturelle des ministères restent en général des lieux de rencontre pour les retraités, plus rarement les syndicats.

Ce manque de connaissance du vécu par les fonctionnaires de leurs premières années de retraite et des problèmes rencontrés lors de la fin de leur vie professionnelle, justifierait l'engagement d'études du type de celles que nous avons préconisé en conclusion du chapitre I, études qui devraient s'appuyer sur des enquêtes auprès de quelques échantillons de fonctionnaires en retraite, issus des différentes catégories de la fonction publique, en distinguant les femmes des hommes.

On a vu, lors de l'analyse des comportements des fonctionnaires par rapport à leur date de départ en retraite, que les règles actuelles et les politiques de gestion des personnels conduisaient la majorité d'entre eux à cesser leur activité dès qu'ils remplissaient les conditions d'âge ou le nombre d'années de cotisation. Mais les renseignements recueillis auprès des services gestionnaires de personnel nous ont aussi montré la diversité des motivations fondant la décision de chacun. Pour inverser cette tendance lourde qui, on le sait, n'est pas spécifique à la fonction publique, il va falloir jouer sur tout un clavier de mesures susceptibles d'inciter à un prolongement d'activité. Parmi celles-ci, l'introduction de davantage de souplesse entre la cessation de l'activité professionnelle et la retraite totale serait sans doute susceptible de répondre aux aspirations d'un certain nombre de fonctionnaires et permettrait à notre système de faciliter les choix individuels.

Les dispositifs actuels d'aménagement de la cessation d'activité dans la fonction publique.

Les dispositifs généraux d'aménagement de la cessation d'activité dans la fonction publique revêtent deux formes, la cessation progressive d'activité et le congé de fin d'activité.

Le dispositif de la cessation progressive d'activité (CPA), créée à titre provisoire en 1982 dans une perspective d'encouragement de l'emploi, a été reconduit chaque année puis pérennisé par la loi du 27 janvier 1993. Il est applicable aux trois fonctions publiques. Il autorise, sous réserve de l'intérêt du service, les agents de plus de 55 ans et justifiant de 25 années de services en qualité de fonctionnaires ou d'agents publics, à travailler à mi-temps, tout en conservant 80% de leur rémunération (50% de leur rémunération de temps plein, primes comprises, et indemnité exceptionnelle égale à 30% du traitement indiciaire de temps plein). **L'agent en cessation progressive d'activité part obligatoirement à la retraite lorsqu'il atteint l'âge de 60 ans.** S'agissant de la fonction publique de l'Etat, les départs en CPA ont touché 9800 nouveaux agents en 2000 (hors la Poste), dont 69% relevaient de la catégorie A. Toutefois, hors personnels enseignants, les nouveaux entrants en CPA en 2000 se répartissaient à hauteur respectivement de 35%, 53%, et 12% entre les catégories C, B et A.

Le dispositif de congé de fin d'activité (CFA), créé en 1986, était destiné à favoriser les recrutements. Le dispositif, élargi en 1999, est ouvert, sous réserve des nécessités du service, aux agents fonctionnaires ou non titulaires, âgés de 56 ans, justifiant de 40 années de cotisations tous régimes confondus, et ayant accompli au moins quinze années de services militaires ou civils effectifs. Ce dispositif de préretraite est assorti d'un revenu équivalent à 75% du traitement brut. **L'agent en CFA, qui ne peut revenir sur le choix qu'il a fait, part obligatoirement à la retraite lorsqu'il a atteint son 60^{ème} anniversaire.** Les années passées en CFA ne sont pas prises en compte pour la constitution du droit à pension. En 1999 et 2000, un tiers des agents en CPA ont demandé à bénéficier du dispositif du CFA, même si celui-ci est d'un intérêt financier moindre, son intérêt essentiel étant de permettre l'arrêt de toute activité.

L'expérience du ministère de la Défense en matière de cessation anticipée d'activité des personnels ouvriers

Pour répondre à l'objectif de restructuration de ses établissements industriels ainsi que de réduction des effectifs de la direction des constructions navales, le ministère de la Défense a utilisé plusieurs dispositifs permettant un départ anticipé des personnels administratifs et ouvriers, le statut de ces derniers n'autorisant aucune mobilité. Parallèlement au congé de fin d'activité de droit commun, ne permettant pas de distinguer entre les sites industriels, a été instauré un dispositif de cessation anticipée d'activité, ouvert à partir de 55 ans aux personnels en service dans des sites en restructuration et assorti d'une bonification d'ancienneté pour la retraite. Parallèlement, ont été mis en place des dispositifs de dégageant des cadres spécifiques aux personnels ouvriers, à partir de 55 ans, assortis d'une bonification d'ancienneté pour la retraite et du versement d'un capital de départ.

Plusieurs éléments ont contribué au succès de ces dispositifs :

- Si les départs sont intervenus sur la base du volontariat, la prise en compte par l'administration de l'intérêt du service a permis de cantonner les départs aux seuls établissements ou services restructurés.*
- A été mise en place une importante politique d'accompagnement : formation, aides à la mobilité et à la scolarité, bourse d'emplois pour favoriser le reclassement dans le cadre du bassin d'emploi.*
- Même si l'ensemble du système a été piloté au niveau central, le niveau local a été privilégié pour la mise en œuvre (animateurs locaux, commissions administratives paritaires locales, bourses d'emploi locales).*

Il est clair que les dispositifs généraux d'aménagement de la cessation d'activité (CPA et CFA), instaurés dans le souci de favoriser l'emploi des jeunes, ainsi que les dispositifs de cessation anticipés d'activité du ministère de la Défense, destinés à accompagner une restructuration des établissements, **ne sont pas adaptés à l'objectif recherché aujourd'hui**, qui est d'inciter, par une adaptation des conditions des fins d'activité à la diversité des situations professionnelles et personnelles, à un prolongement de la durée de vie au travail.

En fonction de cet objectif, le ministère de la Fonction publique réfléchit à la transformation de la C.P.A. et du C.F.A. en un système rénové de préretraite choisie progressive dont les principales modalités pourraient être les suivantes :

- âge d'ouverture : de 55ans à la limite d'âge, avec une condition de services effectifs de 15 ans ;
- conditions d'octroi : soit maintien des règles actuellement en vigueur en l'occurrence l'intérêt du service, soit l'adoption de règles calquées sur celles du congé formation, c'est à dire avec introduction de quotas en termes de montants et d'effectifs concernés par service ;

- quotités de temps de travail identiques à celles du temps partiel de droit commun (hormis le 90%) sur une période de référence quotidienne, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle ;
- revenu : révision du complément exceptionnel pour garantir à la fois le caractère incitatif du dispositif et l'équité avec la rémunération du temps partiel de droit commun, la pension de retraite et le traitement du temps complet ;
- interdiction de cumul avec un revenu d'activité autre ;
- droits à la retraite : prise en compte des périodes en préretraite choisie progressive pour la totalité de leur durée dans la constitution du droit à pension, maintien de la prise en compte en fonction de la quotité de temps partiel pour la liquidation de la pension et possibilité de cotiser sur la base du temps plein ;
- suppression de l'irréversibilité de la décision ;
- fin de la préretraite choisie progressive à la demande de l'agent pour un retour à temps plein ou en cas d'atteinte de la limite d'âge.

Des mécanismes de cessation d'activité plus souples, articulant préretraite progressive, organisation et modalités de temps partiel choisi et évolution des fonctions, prenant en compte :

- les préférences individuelles,
- les spécificités des activités et des services,
- les évolutions démographiques et les pertes de compétences consécutives aux nombreux départs en retraite,

rencontreraient certainement l'intérêt de nombreux agents pour davantage de temps libre dans la période précédant leur fin d'activité. En particulier ils pourraient constituer une réponse à la gestion des fins de carrière des enseignants pour lesquels une des pistes en termes d'adaptation des fonctions à ce moment de leur vie professionnelle pourrait être la mise en place d'un tutorat en faveur des jeunes agents recrutés.

La mise en œuvre de telles politiques relatives aux fins de carrière exigerait une implication du niveau local et une gestion de proximité qui seule sera à même de pouvoir concilier les exigences du service et les aspirations des agents à disposer d'un véritable choix quant à l'âge et aux modalités de leur fin d'activité.

La conception de mécanismes de départ en retraite plus souples doit être attentive à prendre en compte les spécificités de la fonction publique et les exigences du service public. Pour autant une expérience telle que celle décrite ci-dessous (citée par Dominique Balmay dans son rapport d'octobre 1999 : *Le cumul emploi-retraite*) concernant les laboratoires Boiron mériterait d'être considérée avec intérêt afin de voir si une transposition, suivant certaines modalités à définir, serait possible dans l'administration.

*Des fins de carrière progressive :
l'expérience des laboratoires pharmaceutiques Boiron*

Depuis 1976, les salariés des laboratoires pharmaceutiques Boiron ont la possibilité de se préparer en douceur à la retraite en réduisant progressivement leur temps de travail. Une très large majorité d'ayants droit opte pour cette formule qui permet aussi à l'entreprise d'anticiper certains recrutements et de favoriser un transfert de savoir-faire.

Au fil de la carrière, le salarié acquiert un crédit d'heures préparation à la retraite de 100 heures par année d'activité, plafonné à un peu plus de 2000 heures.

Pour bénéficier de l'accord, les salariés doivent avoir plus de 54 ans et s'engager à ne pas avoir d'autre activité que celle exercée chez Boiron. Le salarié diminue progressivement son temps de travail, selon un rythme convenu entre lui et l'entreprise, son salaire étant maintenu. En contrepartie, il s'engage formellement sur une date de départ, généralement à 60 ans, sous réserve de valider le bénéfice d'une retraite à taux plein.

La réduction du temps de travail s'opère en deux ou trois étapes, selon des modalités planifiées sur l'année et en accord avec l'encadrement. Au cours de la première année, elle doit au minimum être de trois heures par semaine. Un salarié à temps plein peut par exemple opter pour trois paliers de réduction et travailler 32 heures par semaine, puis 29 et enfin 25.

Exemple d'une préparation à la retraite étalée sur 6 ans :

<i>- 1^{ère} année : 32 heures</i>	<i>réduction semaine : 3 h.</i>	<i>réduction année : 156 h.</i>
<i>- 2^{ème} année : 32 heures</i>	<i>réduction semaine : 3 h.</i>	<i>réduction année : 156 h.</i>
<i>- 3^{ème} année : 29 heures</i>	<i>réduction semaine : 6 h.</i>	<i>réduction année : 312 h.</i>
<i>- 4^{ème} année : 29 heures</i>	<i>réduction semaine : 6 h.</i>	<i>réduction année : 312 h.</i>
<i>- 5^{ème} année : 25 heures</i>	<i>réduction semaine : 10 h.</i>	<i>réduction année : 520 h.</i>
<i>- 6^{ème} année : 25 heures</i>	<i>réduction semaine : 10 h.</i>	<i>réduction année : 520 h.</i>
		<i>Total : 1976 h</i>

A partir des analyses telles qu'elles ont pu être faites sur la base des données statistiques mises à notre disposition et plus précisément des opinions et avis recueillis auprès de gestionnaires de personnel expérimentés appartenant aux trois fonctions publiques, il nous apparaît clairement que toute évolution en matière de politique des retraites dans la fonction publique devrait s'inscrire dans le cadre plus large d'une politique de l'emploi des fonctionnaires intégrant l'augmentation de l'espérance de vie, les exigences de renouvellement des compétences, la prise en compte de l'élévation des niveaux de formation des candidats à un emploi dans la fonction publique, la mise en œuvre d'une politique de la santé au travail soucieuse de prévenir les problèmes liés aux conditions de travail autant que de les compenser.

Nos propositions et les pistes de réflexion suggérées n'ont pas l'ambition de couvrir l'ensemble du champ susceptible d'être concerné par une réforme du régime de retraites des fonctionnaires. Elles ne constituent qu'une contribution aux travaux du Conseil d'Orientation des Retraites sur des thèmes que nous avons jugé comme particulièrement importants, à savoir, la construction de carrières plus valorisantes à partir de 45 ans, le développement d'une politique de prévention et la prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions, l'amélioration du passage de la vie active à la retraite.