

**Rapport au Conseil d'orientation des retraites  
Janvier 2006**

**Synthèse**

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**

---

Le Conseil d'orientation des retraites a demandé à un groupe de travail, composé de représentants des administrations des trois fonctions publiques et de chercheurs, de consacrer une réflexion aux conditions dans lesquelles la fonction publique et ses agents pourront aborder l'allongement de la vie professionnelle lié à la réforme des retraites de 2003.

Le rapport de ce groupe concerne *les trois fonctions publiques* (aujourd'hui, 5,2 millions d'agents – entre le quart et le cinquième de la population employée).

Le groupe a cherché à identifier les questions posées par ces nouvelles orientations dans le contexte actuel d'une fonction publique en profond changement. Il a ensuite proposé des orientations qui conduisent, principalement, à renouveler la conception des parcours professionnels et leur gestion dans la fonction publique. Il a également suggéré de reprendre certains problèmes qui appellent une réflexion et des débats plus approfondis et enfin il a repéré, dans les connaissances disponibles, des lacunes qu'il conviendra de combler pour piloter le système public en tenant mieux compte de l'âge de ses agents.

#### ◆ **Des carrières plus longues dans un contexte en profonde transformation**

- **La réforme des retraites incite les agents à faire, sur la date de leur départ, des choix dont le résultat est encore incertain**

La mise en œuvre de la réforme des retraites doit se faire progressivement, jusqu'en 2012. Les changements des paramètres financiers pour les agents sont importants : la durée de cotisation augmente, des décotes ou des surcotes sont instaurées, le régime de cessation progressive d'activité (CPA), est réformé et celui du contrat de fin d'activité (CFA) est supprimé, l'évolution des pensions est désormais détachée de celle des traitements... Au total, le groupe a souligné que :

- Tout poussait *jusqu'ici* les fonctionnaires à *un comportement uniforme de départ* à l'âge d'ouverture des droits, c'est-à-dire à 60 ans pour la grande majorité des fonctionnaires et 55 ans pour les catégories dites "actives" (infirmières, policiers, etc.). La plus grande partie des départs est observée juste à 55 ans et 60 ans. Très minoritaires sont les agents publics qui demeurent en activité après 60 ans.
- *A l'avenir* au contraire, *le rythme des départs dépendra plus fortement des choix faits par les agents*. La réforme ne conduira à une réelle prolongation de la vie active que si, au-delà des incitations financières prévues par la loi, les intéressés sont encouragés à rester en activité et réellement motivés pour le faire.

Le groupe a pris en considération les réels atouts que la fonction publique a dans ce domaine. Il a aussi fixé son attention sur les signes de difficultés rencontrées par les agents publics en fin de carrière : avec des carrières plus longues, ces difficultés pourraient s'aggraver et décourager les prolongements d'activité.

- **Avancer en âge dans la fonction publique : une chance de rester en emploi, un risque de lassitude et de repli**

- Les fins de carrières des agents publics sont et resteront beaucoup moins marquées que celles des salariés du secteur privé par des risques d'éviction de l'emploi et du marché du travail. Le statut du fonctionnaire comporte, en effet, une *garantie d'emploi*, avantage important numériquement (l'emploi public représente 20,5% de l'emploi total des 15-49 ans, mais 24,4% des 50-54 ans), mais aussi psychologiquement (par comparaison avec les autres secteurs, où les perspectives de licenciement sont lourdes de conséquences aux âges élevés). En complément, le contrat moral entre l'employeur et l'agent suppose le *maintien de l'employabilité* de l'agent. Cette dernière dépend de l'implication des agents eux-mêmes, mais aussi du cadre offert par l'employeur pour entretenir et développer les capacités et compétences des agents.

- En fin de carrière, apparaissent *des difficultés qui, le plus souvent, ne sont pas spécifiques à l'âge des agents, mais résultent plutôt de l'accumulation au fil du temps* de facteurs peu ou mal pris en compte :

- Blocages de l'avancement en fin de carrière, qu'un récent changement du dispositif devrait contribuer à réduire ;
- Insuffisante attention aux "fins de carrière" (inégaie répartition des postes de débouché, peu de transmission des savoir-faire et de la mémoire) ;
- Dispositifs de prévention des phénomènes "de fatigue et d'usure" et de suivi des conditions de travail insuffisants ;
- Encouragement souvent trop faible aux investissements personnels (exercice des compétences professionnelles, formations complémentaires, acquis de l'expérience) ;
- Obstacles et lourdeurs s'opposant à la mobilité fonctionnelle des agents ;
- Manque fréquent de reconnaissance et de considération à l'égard du travail des agents publics.

Au total, les agents publics arbitreront d'autant plus volontiers en faveur d'un maintien plus tardif en activité que *l'ensemble de leurs parcours professionnels* seront plus stimulants et que leur implication, nécessaire, sera prise en compte. Le recul de l'âge d'accès à une pension à taux plein pourrait toutefois poser de réels problèmes pour certains agents aujourd'hui "usés", souvent démotivés.

- **Le contexte : des transformations profondes dans la fonction publique**

Les nombreuses *transformations de la fonction publique*, inéluctables ou volontaires, *génèrent aujourd'hui des incertitudes* en même temps qu'elles *ouvrent des pistes nouvelles*.

- L'évolution démographique des prochaines années conduira à de nombreux départs et posera des problèmes importants de recrutement si ce dernier devait se limiter aux jeunes diplômés (la fonction publique absorberait dans ce cas une part considérable de ces jeunes diplômés pour remplacer les personnels qualifiés partants). Il peut aussi poser des problèmes qualitatifs. En même temps, cette évolution peut revaloriser la place des seniors dans la fonction publique.
- Les fonctionnaires d'aujourd'hui ne sont plus les mêmes qu'hier : ils sont recrutés plus tard, avec plus de diplômes. Ils se consacrent en plus grande part à des tâches de conception et moins aux travaux d'exécution. La promotion sociale par le secteur public a perdu une part de son attrait et la protection sociale y est désormais assez proche de celle du secteur privé<sup>1</sup>. Les valeurs des jeunes entrants comme leurs projets ne sont plus tout à fait les mêmes : moins marqués par l'attachement institutionnel, ils sont notamment prêts à plus de mobilité et attendent moins une reconnaissance de leur ancienneté que de leurs compétences.
- Enfin, à court terme, de nombreuses réformes, qui sont sur l'agenda, visent en particulier une gestion par la performance. Elles pourraient avoir un impact sur la dynamique des parcours et sur la situation des agents les plus anciens. Le groupe de travail attire l'attention sur le fait que, les énergies étant aujourd'hui très mobilisées par ces réformes, l'allongement de la vie professionnelle n'est pas l'objet d'une attention forte. Pourtant, ces réformes renforcent le besoin de maintenir, tout au long de la vie professionnelle, les compétences au plus près des besoins.

En réponse à ces constats, le groupe a fait porter ses propositions sur l'ensemble des parcours professionnels. Le dialogue social dans la fonction publique devrait inclure largement les moyens de soutenir la motivation des agents jusqu'au bout de ces parcours, d'accroître leur diversité et les opportunités de choix des agents. Une attention spécifique doit cependant, naturellement, être portée sur les fins de parcours professionnels notamment pour les agents aujourd'hui démotivés.

---

<sup>1</sup> Droits identiques pour l'assurance maladie et les avantages familiaux, rapprochement important pour la retraite.

♦ **Un objectif central : mobiliser et valoriser les agents sur l'ensemble de leur vie professionnelle.**

Cet objectif se décline directement en *quatre orientations*, que le rapport illustre par des propositions concrètes. Mais il suppose aussi remplie *une condition essentielle* : investir non seulement dans la gestion des structures et des statuts, mais aussi dans *la gestion des personnes*.

• **Elargir les possibilités de choix personnels dans la construction des parcours.**

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

Les parcours individuels peuvent légitimement dépendre dans une plus large mesure qu'aujourd'hui de l'initiative et des efforts des agents pour conduire leur propre carrière. Mais il convient de veiller à ce que les agents disposent à cet effet :

- De moyens d'information ;
- De possibilités de formation complémentaire à tout âge ;
- De facilités accrues pour leur mobilité ;
- D'appui et de conseils compétents pour définir des perspectives réalistes.

On retiendra en particulier la proposition de donner aux agents la possibilité, au moins une fois dans leur carrière, de faire un point approfondi sur leur parcours et de remettre à jour leurs projets pour l'avenir. L'aide de spécialistes compétents dans leur secteur doit leur être proposée, ainsi que des moyens appropriés pour prendre un temps de respiration et/ou relancer leur carrière sur une dynamique solide, construite sur la base de leurs acquis et de leurs projets. Organisés à l'initiative des agents, au moins vers la mi-parcours dans un premier temps, ces opérations devraient être menées en collaboration avec des services disposant des compétences nécessaires.

• **Valoriser les compétences et l'expérience.**

Le concours 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. L'aménagement de divers dispositifs aux différents stades de la carrière (recrutement, exercice des fonctions et prise de nouveaux postes, transmission de la

mémoire et du métier), pourrait accompagner une évolution des cultures de la fonction publique, d'une appréciation plutôt académique des connaissances vers la reconnaissance et la valorisation des compétences professionnelles.

On notera qu'il y a tout à gagner à envisager également le cas des non titulaires dans cette perspective.

Les propositions portent notamment sur :

- L'organisation des épreuves de concours et le développement de la validation des acquis de l'expérience ;
- Un positionnement plus équitable et plus réaliste des agents recrutés en milieu de carrière ou réintégrés à leur retour de mobilité ;
- Le développement de potentiels de formation (en tenant compte des modalités différentes d'apprentissage des plus jeunes et des plus âgés) ;
- La mobilisation et la valorisation des agents expérimentés pour remplir des fonctions d'appui nécessaires à l'exercice du métier.

On retiendra en particulier la révision des modalités de prise en compte, pour le positionnement et la rémunération des agents, de l'expérience acquise au cours de carrières antérieures privées ou publiques, en mobilité, ou par l'exercice de fonctions pouvant déboucher sur une validation de nouvelles connaissances.

- **Adapter les carrières administratives pour accompagner l'allongement de la vie professionnelle.**

Les carrières administratives dans un même corps ou cadre d'emploi ont en moyenne aujourd'hui une durée de l'ordre de vingt-cinq ans selon les grilles indiciaires. Il peut apparaître logique d'engager une réflexion nouvelle sur cette durée si les agents doivent travailler quarante ans ou plus. Il est cependant nécessaire de conserver dans le même temps une incitation aux efforts pour la promotion dans un autre corps. Les évolutions doivent, par ailleurs, être en cohérence avec un projet d'aménagement des rythmes et des profils de carrières incluant, par exemple, les périodes de mobilité transversale et de "respiration-relance" des projets professionnels.

En outre, dans le prolongement des mesures qui viennent d'être prises pour généraliser un dispositif qui évite, comme c'était le cas jusqu'ici, de faire dépendre la promotion d'un agent de la démographie de son corps d'appartenance, il convient, pour rendre les parcours plus fluides :

- D'élargir la part des recrutements pourvus par voie de promotion ou concours internes ; une marge est aujourd'hui disponible pour ouvrir des perspectives plus larges aux agents sans se priver des sources externes de renouvellement ;
- De proposer aux agents contractuels, dont la situation s'est modifiée récemment avec l'ouverture de contrats à durée indéterminée et la réforme budgétaire, la possibilité de mieux envisager leur avenir (notamment en validant leur expérience, ou en disposant de capacités accrues de mobilité).

### • **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 aux conditions physiques et d'organisation du travail, facteur puissant de maintien en bonne forme physique et mentale des agents. Trois orientations devraient être retenues :

- Une surveillance accrue (appuyée sur des compétences spécifiques) de l'aménagement des postes de travail pour des agents "de 20 à 65 ans" ;
- Le développement d'une veille accrue sur la santé physique et mentale des agents de plus de 50 ou 55 ans selon la nature de services ;
- L'amélioration des possibilités de reclassement dans la fonction publique pour les personnes qui, malgré des atteintes à leur santé, pourraient poursuivre une activité dans un autre poste ;
- La mise au point d'indicateurs pour mieux suivre les évolutions des conditions de travail et de la situation des agents à cet égard.

Ces objectifs sont aujourd'hui difficilement accessibles sans un renforcement des moyens matériels et de l'organisation, qui serait un véritable investissement pour l'emploi des seniors.

### • **Investir dans la gestion des personnes**

La mise en œuvre de l'ensemble des orientations précédentes rend nécessaire des évolutions sensibles de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Aujourd'hui encore très centralisée au moins pour les services de l'Etat, centrée sur la gestion des structures et des procédures, elle devrait faire plus de place au management et à la gestion des parcours des personnes.

- Mieux *prendre en considération le travail* des agents dans le *management* des services

Les grandes réformes, comme la conduite des équipes au jour le jour, doivent mieux tenir compte des risques de démotivation des agents à terme.

- La formation de base des cadres doit faire une place importante à ce point.
  - La capacité des managers à bien faire fonctionner leurs équipes et conseiller les agents sur leur parcours doit être l'objet d'exigences traduites, s'il le faut, par des indicateurs spécifiques de performance.
- Promouvoir une gestion des ressources humaines *de proximité*, davantage *professionnalisée*

Les niveaux de gestion se sont progressivement rapprochés des agents dans les dernières années; mais des progrès peuvent encore être réalisés. L'apport de véritables professionnels est désormais indispensable pour apporter un appui personnalisé aux agents dans la conduite de leurs parcours.

Dans cette perspective, pour élargir au niveau local les possibilités de mobilité des agents, le groupe préconise *d'expérimenter* à l'échelle de quelques départements, la mise en place de *coordinations locales inter-fonctions publiques*, s'appuyant sur des professionnels chevronnés en collaboration avec les instances locales des trois fonction publiques.

- Dans la perspective de la *LOLF*, mieux prendre en compte *l'employabilité à long terme* des agents

Dans la fonction publique d'Etat, les responsables de programmes vont exercer des responsabilités nouvelles de gestion des ressources humaines, dans une perspective de performance immédiate. Si la représentation que ces responsables ont des agents les plus âgés (aux traitements plus onéreux) demeure celle d'une moindre performance et s'ils sont peu encouragés à maintenir, à long terme, leur compétence au niveau requis, les seniors risquent diverses formes de rejet.

Des instances clairement identifiées (direction des ressources humaines des différentes institutions et administrations, centres de gestion...) doivent aussi recevoir pour mission explicite de "*maintenir l'employabilité*" des agents et disposer des moyens pour l'accomplir.

- **Formaliser et développer les outils de gestion communs aux services et fonctions publiques**

Systèmes d'information, répertoires des métiers, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sont en cours de développement dans les trois fonctions publiques. Le groupe confirme que leur développement, dans une perspective d'outils communs, constitue un accompagnement indispensable à la gestion individualisée des parcours comme à l'organisation des mobilités.

## ◆ Principaux dossiers de réflexions complémentaires à ouvrir

- Extension des possibilités ouvertes aux agents de poursuivre leur activité *au-delà de 65 ans* et assouplissement de cette limite.
- Ouverture de choix pour les fins de carrières par le développement de dispositifs favorables aux formules de *travail à temps partiel*, notamment pour les agents qui ont été confrontés à des conditions de travail difficiles, en utilisant :
  - Les *comptes épargne temps* (mutualisation des comptes et régimes favorisant leur transformation en temps partiel en fin de carrière) ;
  - Des systèmes de *prise en charge par l'employeur des cotisations à taux plein* sur les périodes travaillées à temps partiel.
- Examen de la situation des personnes qui ont des carrières mixtes entre la fonction publique et d'autres régimes de retraite pour que leur mobilité ne soit pas pénalisante pour leur retraite
- Examen de l'opportunité de changer la règle selon laquelle si le minimum de 15 annuités dans la fonction publique n'est pas atteint, les agents sont rétroactivement affiliés pour la période passée dans la fonction publique au régime général et à l'IRCANTEC.
- Faut-il *rééquilibrer les temps de formation* entre formation initiale dans les écoles de service public, formation "tout au long de la vie", et "accompagnement par le tutorat" ? Quelle *mission* peut-être confiée aux *écoles* au regard de ces trois modes d'acquisition des connaissances professionnelles et en particulier du tutorat ?
- 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 et la diversification des parcours professionnels ?

## ◆ Principaux thèmes d'étude et de développement de données

- Pour améliorer les outils de *prospective* :
  - Identifier les secteurs et les métiers susceptibles d'être confrontés à des difficultés de recrutement ;

- Suivre l'évolution des comportements de départ en retraite (y compris le recours aux cessations progressives d'activité - CPA) ;
- Transposer au secteur public les enquêtes associant, notamment pour les plus de 50 ans, conditions de travail, satisfaction au travail et projets de départ.
  
- Pour améliorer les outils *d'intervention* sur le *vieillessement au travail* :
  - Développer les études et expériences concernant le vieillissement au travail dans la fonction publique (notamment pour les métiers en relation avec le public) ;
  - Inclure la fonction publique dans le champ des enquêtes concernant les conditions de travail où elle est encore hors champ et mieux exploiter les données disponibles ;
  - Construire dans ce domaine les systèmes d'indicateurs pertinents.
  
- Pour *accompagner le suivi ou la mise en place de dispositifs* facilitant une diversification des parcours :
  - Etude comparative et évaluation des dispositifs "deuxième carrière" (Défense et enseignement) ;
  - Amélioration des connaissances concernant les carrières complètes des fonctionnaires (y compris, notamment, les changements de corps et mutations) ;
  - Etude longitudinale des carrières des agents contractuels ;
  - Mise en place d'études de suivi et d'évaluation des effets de la LOLF sur les carrières des agents (fonctionnaires et non titulaires).

## 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 Loisl, *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 régional hospitalo universitaire de Tours, directeur général adjoint*.