



OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ALLONGEMENT DE LA VIE PROFESSIONNELLE DES AGENTS DANS UNE FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT VIEILLISSANTE

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 30 septembre 2024

L'ALLONGEMENT DE LA VIE PROFESSIONNELLE DES AGENTS DANS UNE FONCTION
PUBLIQUE D'ÉTAT VIEILLISSANTE

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	10
1 UN ALLONGEMENT DE LA VIE PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE L'ÉTAT DANS UN CONTEXTE DE VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT	12
1.1 Une vie professionnelle progressivement prolongée par les réformes successives des retraites	13
1.1.1 La progressivité de la mise en œuvre des réformes successives.....	13
1.1.2 Un impact sensible des réformes avant 2023, de l'ordre de 2,4 mois par an depuis 2011.....	14
1.1.3 Un âge moyen de départ déjà proche de 64 ans pour les catégories civiles sédentaires.....	15
1.1.4 La réforme de 2023 : des études publiques lacunaires, un impact immédiat très limité, des effets à moyen terme contenus	15
1.1.5 La décroissance continue des départs anticipés pour les catégories civiles sédentaires.....	16
1.1.6 Les conséquences budgétaires et financières peu documentées des réformes des retraites, un impact modéré de la réforme de 2023.	19
1.2 Le phénomène majeur de vieillissement de la fonction publique d'État	20
1.2.1 Une position médiane de la FPE marquée par une accélération récente du vieillissement des agents.....	21
1.2.2 Des évolutions démographiques préoccupantes pour certaines catégories.....	25
1.2.2.1 Des agents de plus de 60 ans en nombre croissant, une tendance concentrée sur les emplois supérieurs de la FPE	25
1.2.2.2 La situation préoccupante du vieillissement des agents administratifs des catégories A et B.	27
1.3 Une analyse par ministère et direction indispensable pour cibler les enjeux et les politiques nécessaires.	30
1.3.1 Des ministères affectés de façon variable par le vieillissement : la situation inquiétante de l'éducation nationale, premier employeur de l'État	30
1.3.1.1 Le vieillissement particulièrement accentué de la pyramide des âges des ministères de l'Éducation Nationale et de l'enseignement supérieur	30
1.3.1.2 Une pyramide des âges du ministère de l'Intérieur affectée par les variations des politiques de recrutement et le poids des agents de catégorie « active » :.....	34
1.3.2 Un focus sur deux directions des ministères économiques et financiers.	36
1.3.2.1 Le vieillissement des agents de la DGFIP : un niveau important mais en voie d'être régulé.....	37
1.3.2.2 Un vieillissement des effectifs de la DGDDI fortement tempéré par la reprise des recrutements à partir de 2017.	40

2 FAIRE FACE AUX EFFETS CUMULES DE L'ALLONGEMENT DES CARRIÈRES ET DU VIEILLISSEMENT DES AGENTS DE L'ÉTAT	42
2.1 Éclairer les perspectives de moyen et long terme par des outils adaptés	42
2.1.1 Des politiques de recrutement insuffisamment éclairées par les anticipations démographiques	42
2.1.2 La carence d'un outil partagé de prévisions démographiques de la FPE	45
2.1.3 L'urgence à mettre en œuvre des gestions prévisionnelles des emplois et des compétences, déclinées selon les niveaux les plus adaptés	46
2.2 Maintenir l'employabilité des agents : prévenir l'usure professionnelle, accompagner les reconversions, moduler les déroulements de carrière.....	48
2.2.1 Prévenir les conséquences du vieillissement pour répondre à l'objectif de maintien de l'employabilité	48
2.2.2 Reconvertir les agents et aménager les fins de parcours professionnels.....	51
2.2.2.1 Accompagner les reconversions professionnelles pour combler des déficits générationnels sur certains emplois et métiers.	51
2.2.2.2 Moduler les déroulements de carrière pour s'adapter aux réalités démographiques	52
2.3 Ajuster certains dispositifs aux tendances démographiques de moyen terme de la FPE	56
2.3.1 Calibrer l'utilisation de la retraite progressive, un dispositif très récent, dans les politiques de ressources humaines.....	56
2.3.2 Mieux reconnaître les emplois transversaux de conseil et d'expertise	59
2.3.3 Afficher les orientations principales motivant les décisions de prolongement de carrière jusqu'à 70 ans.....	60
2.3.4 Utiliser les ruptures conventionnelles de façon ciblée, pour certaines fins de parcours professionnels sans perspective.....	62
ANNEXES.....	66
Annexe n° 1. Glossaire des abréviations.....	67
Annexe n° 2. COMPARAISONS INTERNATIONALES	69

SYNTHÈSE

La Cour des comptes a constaté au fil de nombreuses enquêtes une modification profonde de la pyramide des âges de la fonction publique d'État alors même que les réformes successives des retraites, qui reportent les différents âges légaux des départs des agents publics et augmentent le nombre de trimestres nécessaires à une pension sans décote, rallongeaient mécaniquement la vie professionnelle des agents. Lier les deux phénomènes pour en faire une analyse d'ensemble après la dernière réforme des retraites prévue par la loi du 14 avril 2023, est indispensable pour apprécier les impacts pour la gestion de l'État et ses politiques publiques des évolutions tendanciennes de la démographie de la fonction publique d'État (FPE).

Cette mise en perspective est d'autant plus pertinente que les données publiques relatives à ce sujet, très structurant de la gestion de l'État, sont quasi inexistantes. Dès lors, la gouvernance à moyen et long terme de l'emploi public est en partie aveugle.

L'enquête est menée selon une approche globale de la FPE, assortie d'exemples concernant les principales administrations civiles. Elle ne concerne pas la fonction publique militaire et n'a pas vocation à rentrer dans le détail de la gestion des ressources humaines des départements ministériels. Elle a pour ambition d'éclairer les tendances de fond qui vont commander dans les dix prochaines années les évolutions démographiques de la FPE et de préconiser des mesures d'adaptation à ces évolutions, en grande partie irréversibles.

Trois facteurs dominent l'analyse de ce sujet : l'évolution démographique naturelle en raison de l'effet d'inertie dû à des carrières d'environ 40 ans, les paramètres de départ à la retraite combinant l'âge légal, la durée de cotisation et des bonifications diverses (services actifs, nombre d'enfants, carrière longue), enfin les fluctuations des politiques de recrutement.

Un allongement très progressif de la durée de vie professionnelle des agents de la fonction publique de l'État, elle-même caractérisée par son vieillissement

Les réformes successives du régime des retraites, applicables sans distinction notable à la fonction publique, ont eu pour effet d'accroître de façon lissée la vie professionnelle des agents publics dans une proportion de deux ans au cours de la dernière décennie. La dernière réforme de 2023 poursuit ce processus d'ordre paramétrique, jouant de façon très progressive sur les différents âges légaux de départ à la retraite et sur la durée de cotisation, pour liquider sa pension sans décote. Selon les données disponibles, issues du service des retraites de l'État (SRE), cette dernière réforme aura des effets limités : l'âge moyen des agents publics sera augmenté de 0,4 an à partir de 2030 et la tendance à l'allongement de la vie professionnelle serait d'un ordre de grandeur d'environ trois trimestres sur la même période. Les conséquences budgétaires demeurent quant à elles contenues.

Les mesures d'âge seront d'un effet mineur, eu égard aux âges de départ élevés des agents de l'État, les agents civils sédentaires partant déjà en moyenne à 63 ans et 8 mois. En revanche, l'augmentation régulière du nombre de trimestres de cotisation nécessaires pour obtenir une retraite pleine est d'un impact certainement plus important mais aussi plus difficile à cerner, les personnes concernées se positionnant en fonction de critères propres à leur parcours

personnel et professionnel. Enfin, avec le développement des recrutements de contractuels, la fréquence accrue de carrières antérieures à l'entrée dans la fonction publique rend également les projections dans ce domaine plus volatiles qu'auparavant.

Si ces réformes ont contribué à augmenter les effectifs en haut de la pyramide des âges de la fonction publique d'État, il est difficile d'isoler précisément leur impact dans un vieillissement démographique massif engagé depuis plusieurs décennies, lié également aux entrées plus tardives dans l'emploi public, y compris contractuel, et à des politiques de recrutement heurtées.

En 2022, la pyramide des âges de la fonction publique d'État civile est moins âgée que celle de l'ensemble de la fonction publique : 33% des agents ont plus de 50 ans à comparer à un taux moyen pour les trois versants réunis de 36%. Elle se démarque sensiblement de celle de la fonction publique territoriale (FPT) qui compte 43% d'agents de plus de 50 ans. Depuis dix ans, le poids des plus de 50 ans s'est accru de 2,1% par an pour la FPE, moins vite que pour la FPT (3,1% par an). Cette progression est nettement supérieure à celle de l'emploi public qui a cru de 0,5% par an en moyenne depuis 2011, ce qui a entraîné mécaniquement un vieillissement de la pyramide des âges des administrations d'Etat.

La situation des agents de plus de 60 ans différencie nettement la FPE du reste de la fonction publique : depuis 2010, leur part dans les effectifs est passée de 4% à 9% en 2021, elle devrait s'élever à l'échéance de 10 ans à 12%, puis en 2040 à 14%. C'est l'importance des effectifs d'agents de catégorie A et, dans une moindre mesure, d'agents de catégorie A+, formant l'encadrement supérieur de l'État, qui explique cette spécificité. Au total la déformation du haut des pyramides des âges selon les versants de la fonction publique est due aux agents de catégorie A pour l'État et à ceux de catégorie C pour les collectivités territoriales.

Des segments de la FPE plus affectés que d'autres par le double phénomène du vieillissement et du report de l'âge de départ à la retraite

L'analyse des pyramides des âges par départements ministériels, types d'emploi ou catégories statutaires, fait apparaître des zones de tension et de fragilité de la FPE. L'allongement de la vie professionnelle, même modéré, va accentuer le vieillissement de certaines catégories d'agents dont la situation est déjà détériorée : les cadres supérieurs, les membres de la fonction enseignante, les agents administratifs de catégorie A et B.

La proportion des personnes de plus de 60 ans parmi les agents occupant des emplois dits administratifs de catégories A et B va croître à brève échéance, ce qui posera des problèmes d'accompagnement et d'adaptation aux nouvelles méthodes de travail mais aussi de remplacement et de recrutement. Près de 70 000 départs à la retraite sont prévus dans les cinq prochaines années. Il est urgent pour ces personnels d'anticiper ces évolutions sociales et professionnelles et surtout de définir les besoins de remplacement en fonction d'une réflexion sur les missions, les tâches et les compétences requises à l'avenir.

La fonction enseignante et les emplois dits d'encadrement supérieurs sont un autre sujet de préoccupation car ces catégories sont plus affectées que d'autres par l'allongement de la vie professionnelle. D'une part, ils entrent plus tard dans l'emploi public et ont ainsi tendance à dépasser l'âge de départ pour obtenir les droits à une retraite pleine, d'autre part leurs débouchés de fin de carrière sont limités.

Pour les enseignants, il est très difficile d'aménager leur fin de carrière comme leur reconversion. Pour l'encadrement supérieur, l'accélération des parcours professionnels et le rajeunissement des promotions, dans un contexte de réforme de la haute fonction publique qui a eu pour effet de dissocier gestion d'un corps d'emploi et d'un service d'affectation, posent avec une acuité croissante la question de leur dernière affectation. Et ceci d'autant plus que la plupart de ces agents ont un régime de retraite, antérieur à la loi de 2023, qui prévoit des âges de départ jusqu'à 67 ans, voire au-delà. Doivent alors être imaginées de nouvelles fonctions d'expertise et de conseil, encore mal définies et insuffisamment reconnues aujourd'hui, pour constituer une solution crédible à grande échelle. Par ailleurs un ralentissement du déroulement des carrières devrait être mis en œuvre, à l'inverse de ce qui se fait actuellement.

La situation contrastée des différentes administrations illustre aussi une très grande diversité des politiques des ressources humaines trop souvent marquées par une absence d'anticipation, due notamment à des politiques de recrutement instables et manquant de vision à moyen et long termes.

Ce constat ne conduit pas à préconiser une approche globale et interministérielle, puisque certaines administrations ont su mettre en place une gestion prévisionnelle de leur démographie. Il conduit en revanche à promouvoir une vision pluriannuelle dans tous les segments de la FPE, alliant projection démographique et estimation des besoins en nombre et en compétences, en lien avec les réformes d'organisation et les missions des services.

Or les outils nécessaires à de telles approches ne sont disponibles, ni au niveau central au sein par exemple de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ni par le truchement des systèmes d'information des ressources humaines des administrations, centrés sur la gestion courante, voire parfois peu opérationnels.

Une carence dommageable des prévisions démographiques à moyen terme, des anticipations dès lors impossibles pour profiler les politiques de recrutement et les effectifs de l'État

Il est contradictoire d'appeler de façon régulière à une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) de l'État sans avoir créé les conditions de sa mise en place.

Les études d'impact des lois relatives aux réformes des retraites n'abordent pas spécifiquement la fonction publique et aucune étude spécifique n'a été commandée par les pouvoirs publics dans ce domaine pour explorer les conséquences de l'allongement de la vie professionnelle sur des effectifs vieillissants. Or il est impossible de construire une GPEEC sans projection à moyen et long termes des effectifs.

Pourtant les données brutes sont disponibles et maintes administrations (service des retraites de l'État ou INSEE) disposent des compétences pour établir ces projections. Encore faudrait-il qu'elles reçoivent des instructions pour le faire et que le cadre général de cet exercice soit défini au niveau gouvernemental, à partir de plusieurs hypothèses de remplacement des départs en retraite. À défaut, les projections faites (par exemple à la demande de la Cour) ne peuvent qu'être fondées sur des conventions de neutralité, c'est-à-dire le strict maintien de la part de l'emploi public dans la population active, qui sont théoriques et ont pour effet de rétablir à l'horizon de vingt ans une situation équilibrée de la pyramide des âges de la FPE.

Ce type d'hypothèse suppose en outre une forte reprise des recrutements et une attractivité retrouvée de l'emploi public, deux conditions loin d'être acquises, notamment dans un contexte de forte contrainte budgétaire. D'ailleurs certaines administrations subissent déjà une baisse de leurs effectifs.

Une fois l'appareil statistique construit, il reviendrait à la DGAFP de piloter la conception d'une architecture de GPEEC que chaque administration devrait mettre en œuvre en l'adaptant à sa situation. Les aspects transversaux, tels que l'évolution générale des effectifs de l'État et des grandes catégories d'emplois, relèveraient de la DGAFP, tandis que les évolutions sectorielles incomberaient aux départements ministériels. Des travaux interministériels spécifiques sont également nécessaires, comme par exemple de disposer d'une GPEEC de l'encadrement supérieur de l'État après sa réforme.

Une adaptation des outils de gestion des ressources humaines à engager rapidement

L'administration doit adapter ses outils de gestion des ressources humaines à la situation en cours d'évolution, tant pour des raisons sociales que pour maintenir l'employabilité des agents. Elle doit aussi imaginer d'autres leviers d'action ou préciser l'usage de certains d'entre eux.

Les moyens pour accompagner les agents en fin de carrière sont connus et globalement disponibles : il s'agit d'adapter les conditions de travail, de prévenir l'absentéisme et l'usure professionnelle, ou de proposer des reconversions professionnelles. Or la propension à la mobilité s'érode avec le temps et des dispositifs incitatifs doivent être mis en place en jouant sur la part variable du régime indemnitaire des agents. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin en réfléchissant aux domaines dans lesquels des mutations de métiers ou de tâches seraient nécessaires pour couvrir les besoins sans recourir à des recrutements. Ce travail prospectif n'est pas entrepris. Il devra incorporer des actions de formation mais aussi un accompagnement particulier des agents pour faciliter les mutations.

Des clarifications sont nécessaires : elles concernent des leviers de la gestion des ressources humaines issus de la loi de transformation de la fonction publique de 2019 ou de la loi de 2023 sur les retraites. Il s'agit de préciser le cadre du report à 70 ans de l'âge de départ de la fonction publique et de l'emploi des retraites progressives.

Il s'agit aussi d'appeler à une utilisation plus raisonnée des cessations d'activité par rupture conventionnelle. En effet, il peut être de l'intérêt de l'administration de proposer de façon incitative ces ruptures, dès lors que l'employeur public n'a plus de perspective de carrière attractive à offrir à l'agent et que le coût de son maintien en activité est supérieur à celui de son départ négocié.

Face au caractère inéluctable du vieillissement de la FPE à moyen terme et au mouvement d'allongement de la vie professionnelle au sein de ce processus, il n'existe pas une mesure générale unique, mais plutôt une panoplie d'actions à mettre en œuvre, relevant souvent de la gestion de proximité des ressources humaines.

La seule mesure d'ordre général, mais primordiale et fondatrice d'une approche pluriannuelle éclairée, est la conception le plus rapidement possible d'un système de prévision

des tendances à venir et l'instauration au sein des administrations de l'État d'un dispositif de GPEEC, alliant projections démographiques, réflexions sur les missions de l'État et compétences attendues à moyen terme.

Les recommandations suivantes rendent compte de ces analyses.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGAFP, SRE) : Construire un appareil statistique en vue de produire des projections démographiques de l'emploi public de l'État.

Recommandation n° 2. (DGAFP, DB) : Lancer dans les plus brefs délais un travail conceptuel et collaboratif pour la création d'une GPEEC de l'emploi de l'État, selon une architecture déconcentrée et déclinable par département ministériel, voire par direction, par corps ou type d'emplois.

Recommandation n°3. (DGAFP,) : Recenser les métiers ou missions pouvant être assurés grâce à la mutation d'agents plus âgés, accompagner ces mutations professionnelles par des dispositifs de formation et d'incitation indemnitaire existants.

Recommandation N°4 (DGAFP, DIESE) : Définir une politique des ressources humaines de troisième temps de carrière pour les agents de l'État, conçue à un niveau interministériel.

Recommandation N°5 (DGAFP): Demander aux administrations d'assortir leurs lignes directrices de gestion des principales orientations qui motivent les décisions individuelles de prolongement de la vie professionnelle au-delà de 67 ans.

Recommandation N° 6 (DGAFP) : Utiliser les ruptures conventionnelles dans les cas d'absence de perspective de troisième temps de carrière constatée par l'employeur et lorsque le coût est inférieur au maintien dans l'emploi.

INTRODUCTION

Le régime de retraite des agents publics, fonctionnaires et contractuels, a été en partie harmonisé et aligné sur celui du régime général des retraites. Aussi toutes les réformes relatives aux départs en retraite, engagées à partir de 2003, ont été applicables à la fonction publique d'État, les modalités de liquidation des retraites restant quant à elles différentes.

Les spécificités de la fonction publique sont restées circonscrites à certains de ses segments : la fonction militaire, les emplois civils de catégories dites « actives » et « super actives »¹ par opposition aux emplois civils dits « sédentaires », les emplois de l'encadrement supérieur de l'État ou relevant des prérogatives du gouvernement. Il s'agit dans ces cas particuliers plus de dérogations au régime général s'attachant à l'âge de départ que de la durée d'assurance requise (DAR) même si des bonifications de trimestres existent pour assurer des taux de remplacement correcte de la rémunération pour les agents de la fonction militaire et des catégories dites « actives ».

Ce rapport traitera de la fonction civile de la fonction publique de l'État.

L'objectif de ces réformes est d'allonger la vie professionnelle pour rétablir l'équilibre financier des systèmes de retraite, compte tenu notamment de l'augmentation de l'espérance de vie et des évolutions démographiques de la population. Aussi est-il normal, comme pour tous les autres salariés, que les agents de l'État aient vu leur vie professionnelle progressivement augmenter en durée.

L'importance de ce phénomène a rarement été étudiée. Ses effets sur la gestion des ressources humaines publiques n'ont pas été analysés en profondeur et sur la durée, depuis le commencement du processus de réforme, certes très étalé dans le temps. L'impact sur les effectifs et la masse salariale de l'État n'a pas non plus fait l'objet d'une mise en perspective, seul l'aspect lié à l'équilibre du compte d'affectation spéciale (CAS) relatif aux recettes et dépenses afférentes aux pensions des agents de l'État, dit « CAS pension », est suivi.

Cette situation s'explique par le caractère très progressif des réformes, mises en œuvre par classes d'âge de naissance, et par un suivi tant des effectifs publics que de leur masse salariale dominé par le principe de l'annualité budgétaire. À cet égard, la Cour a observé à plusieurs reprises que les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques documentent peu les évolutions des effectifs de la fonction publique et de la masse salariale qui en découle.

Il en ressort de façon paradoxale, pour des processus aussi massifs et gradués, agissant sur des effectifs d'un volume aussi important et à l'inertie considérable en raison de la durée d'une carrière publique, une faible visibilité des effets de long terme.

¹ Sont classés dans la catégorie dite « active » les emplois présentant un risque particulier (dangerosité, insalubrité...) ou des fatigues exceptionnelles. Il s'agit notamment des personnels de surveillance des douanes, des agents d'exploitation des travaux publics, des personnels paramédicaux des hôpitaux militaires, des éducateurs et des infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse.

Sont classés dans la catégorie dite « super active » : les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, les identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police de Paris, les personnels de surveillance pénitentiaire et les contrôleurs aériens.

De surcroît l'impact de l'allongement de la vie professionnelle sur la pyramide des âges de la FPE a été masqué par des politiques de recrutement parfois contradictoires, visant à réduire ou à augmenter l'emploi public, selon des approches souvent segmentées par département ministériel et déconnectées d'une analyse sur l'évolution des pyramides des âges sur le long terme.

La situation de la France n'est pas un cas isolé. L'OCDE (cf. Annexe 2 sur les comparaisons internationales) relève que, mis à part l'administration de la commission européenne, l'Autriche et la Pologne, la plupart des États de l'Union Européenne n'ont pas de stratégies de long terme relatives au vieillissement de leur fonction publique, ni de coordination entre les différents segments de leurs administrations pour guider leur politique de recrutement.

Au total, il découle de ces différents facteurs un degré de perception assez faible des évolutions tendanciennes de la FPE qu'il s'agisse tant de son vieillissement que de l'allongement de la vie professionnelle de ses agents, deux phénomènes en étroite interaction. Aussi l'ambition de ce rapport est de contribuer à éclairer les perspectives démographiques à court et moyen terme de la FPE.

Après avoir analysé l'ampleur de l'allongement de la vie professionnelle des agents de l'État dans un contexte de vieillissement de la FPE en s'attachant à distinguer le poids relatif des deux phénomènes dans la situation présente et future de l'emploi de l'État (I), le rapport tentera de dégager des dispositifs et mesures indispensables pour faire face aux effets cumulés de ces deux tendances de long terme (II).

1 UN ALLONGEMENT DE LA VIE PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE L'ÉTAT DANS UN CONTEXTE DE VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Depuis vingt ans, de nombreuses réformes du régime des retraites ont été menées, elles ont toutes été de nature paramétrique combinant des mesures d'âge et des mesures concernant les durées de cotisations pour liquider une pension sans décote.

Ces réformes ont mécaniquement produit un allongement généralisé de la vie professionnelle des agents de l'État. Ce mouvement, réel mais limité, voire modeste étant donné l'ancienneté et la continuité du processus de réforme, s'est inscrit dans un contexte de vieillissement de la pyramide des âges de la fonction publique d'État, phénomène majeur et en cours d'accélération.

Les principales mesures ayant affectées les retraites de l'État.

La réforme de 2003 a augmenté la DAR de 3 années (de 37,5 ans à 40,5 ans) et instauré les régimes de décote et de taux plein dans la fonction publique.

La réforme de 2010 a repoussé l'âge légal de départ à la retraite :

- Augmentation progressive de l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans ;
- Hausse de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans ;
- Hausse du taux de cotisation salariale de 7,85% à 10,55% ;
- Extinction progressive du dispositif de départ anticipé « 3 enfants ».

La réforme de 2014 a augmenté la durée de cotisation requise :

- Augmentation progressive de la DAR d'un trimestre toutes les trois générations de la génération née en 1958 à la génération née en 1973, le nombre de trimestres requis augmente donc de 41 ans et 3 trimestres à 43 ans ;
- L'acquisition des droits à la retraite est facilitée par plusieurs dispositions, notamment la diminution du coût du rachat de trimestres d'études et de validation des périodes de stage.

La réforme des retraites de 2023 (LFRSS pour 2023) :

- Augmentation progressive de l'âge légal de 62 à 64 ans ;
- Accélération de l'allongement de la DAR issue de la loi de 2014 ;
- Possibilité pour les fonctionnaires de rester, si l'administration juge que l'intérêt du service le justifie de rester en emploi jusqu'à l'âge de 70 ans ;
- Suppression de certains régimes spéciaux (RATP, Banque de France) ;
- Extension de la retraite progressive à l'ensemble des fonctionnaires.

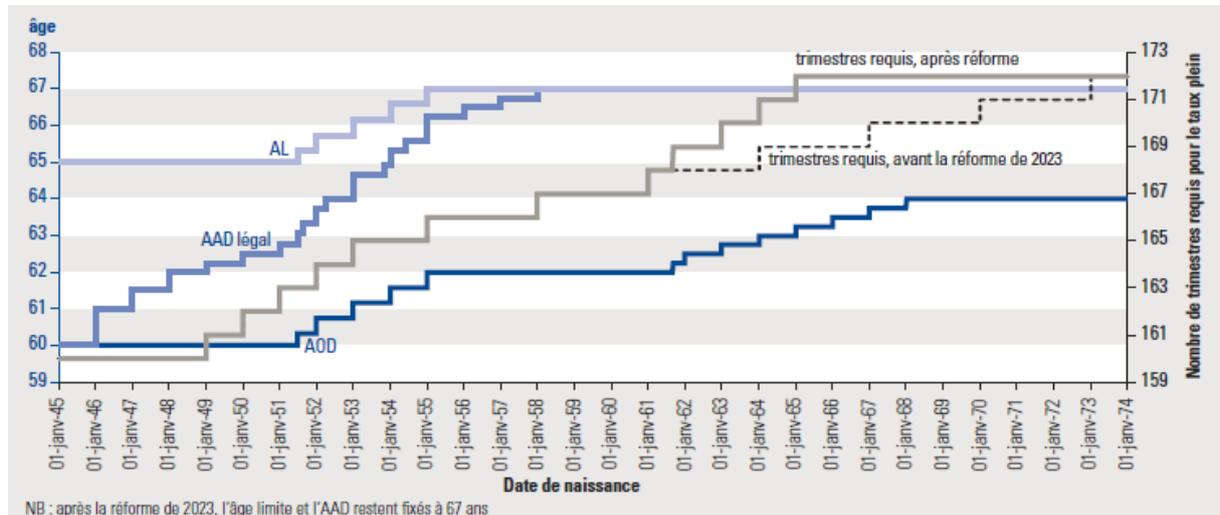
1.1 Une vie professionnelle progressivement prolongée par les réformes successives des retraites

1.1.1 La progressivité de la mise en œuvre des réformes successives.

À titre principal, les réformes ont joué sur deux paramètres : l'allongement de la durée d'assurance requise (DAR) pour obtenir une retraite à taux plein, assortie de dispositifs de décote et surcote, et le report progressif de l'âge minimal de départ en retraite. L'effet de ces différentes réformes est très progressif comme le montre le graphique suivant.

Ce n'est qu'après la génération née en janvier 1958 que l'âge de départ légal sans décote (AAD) à 67 ans concernera tous les agents et ce n'est qu'après la génération née en janvier 1968 que l'âge d'ouverture des droits (soit 64 ans après la réforme de 2023) concernera également tous les agents. Encore faudra-t-il alors pour ces générations qu'elles disposent de 172 trimestres de cotisations pour partir sans décote sur pension à l'âge de 64 ans. Le nombre de 172 trimestres ne sera quant à lui applicable que pour les générations nées après janvier 1973 avant la réforme de 2023 et depuis celle-ci, pour les générations nées après janvier 1965.

Graphique n° 1 : montée en charge des âges réglementaires dans la fonction publique sédentaire, en application des lois de 2010, 2014 et 2023.



AOD/Âge d'ouverture des droits : âge à partir duquel le fonctionnaire peut avoir droit à une pension ; également appelé âge légal du départ à la retraite. AL/Âge limite : âge auquel tout fonctionnaire est admis d'office en retraite. AAD légal/ Âge d'annulation de la décote : âge à partir duquel la décote s'annule. Le nombre requis de trimestres pour les agents publics avait été porté à 160 trimestres en 2003.

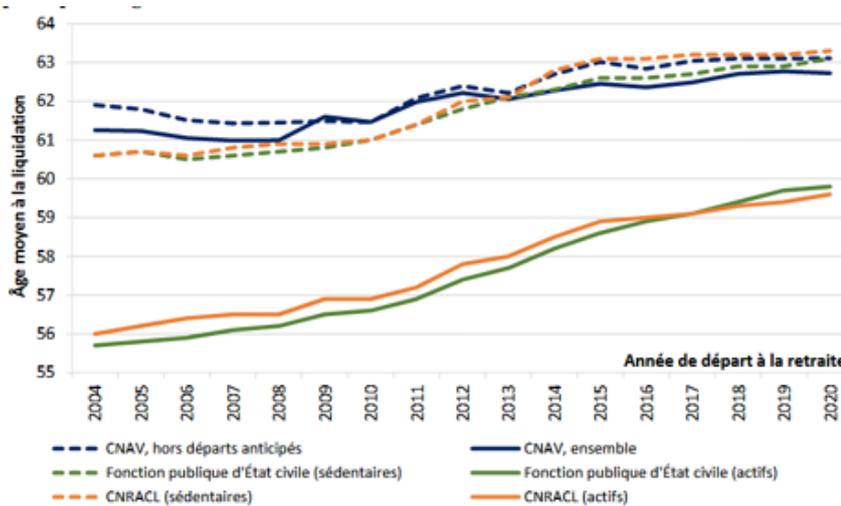
Source : SIES (services statistiques du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche).

Cette progressivité dont les justifications sont légitimes, a pour conséquence un impact dilué dans le temps des réformes des retraites sur l'allongement de la vie professionnelle des agents et de facto sur le vieillissement de leur pyramide des âges.

1.1.2 Un impact sensible des réformes avant 2023, de l'ordre de 2,4 mois par an depuis 2011

Il est impossible d'isoler les effets de chaque réforme : leur succession rapide et leur caractère progressif écrasent leur impact propre. Seul leur effet cumulé peut être analysé, à nuancer de surcroît par les effets d'une entrée de plus en plus tardive dans la fonction publique.

Graphique n° 2 : âges moyens à la liquidation des nouveaux retraités de 2004 à 2020 dans les principaux régimes.



Source : Conseil d'orientation des retraites.

Les différentes réformes de 2003, 2010 et 2014 ont progressivement repoussé l'âge de départ à la retraite des agents de la fonction publique. En 2006, 80% des agents de catégorie sédentaire de la FPE partaient avant 61 ans, ils n'étaient plus que 10% en 2022. Les agents de catégorie active enregistrent la même évolution : la part des fonctionnaires civils de catégorie active partant à la retraite après 55 ans est passée de 39% en 2006 à 93% en 2022.

Doit également être pris en compte l'effet d'une entrée plus tardive dans la fonction publique d'État.

L'âge moyen d'entrée dans la fonction publique d'État est en constante augmentation depuis plusieurs décennies : pour les agents civils, l'âge moyen d'entrée passe de 23 ans en 1980 à 29 ans en 2020. Cette tendance qui a vocation à se poursuivre s'explique par l'augmentation de la durée des études (qui vaut aussi pour la population générale) et les effets des « doubles carrières » privé / public, de plus en plus fréquentes. Elle affecte particulièrement la FPE en raison d'une part plus importante des agents de catégorie A même si cette augmentation touche toutes les catégories statutaires : sur la période, l'âge moyen d'entrée passe de 26 à 31 ans pour la catégorie A, de 22 à 26 ans pour la catégorie B et de 23 à 27 ans pour la catégorie C. De plus, la variance autour de l'âge d'entrée augmente elle aussi au sein de chaque catégorie, traduisant sans doute des carrières de plus en plus hétérogènes.

Au total la vie professionnelle des agents de l'État a été depuis 2011 allongée de 2,4 mois par an.

1.1.3 Un âge moyen de départ déjà proche de 64 ans pour les catégories civiles sédentaires

En 2022, dans les trois versants de la fonction publique, l'âge moyen de départ à la retraite était de 61 ans et 9 mois, il était de 62 ans et 3 mois pour les agents civils de l'État, supérieur de celui des deux autres versants : 60 ans et 11 mois dans la FP hospitalière (FPH) et 61 ans et 11 mois dans la FP territoriale (FPT). Une fois les départs anticipés exclus, qu'ils relèvent des catégories dites « actives » ou de certaines dérogations, l'âge moyen de départ des fonctionnaires dits sédentaires de la FPE était de 63 ans et 8 mois.

La mesure d'âge consistant au report de l'âge de départ à la retraite à 64 ans ne devrait donc avoir qu'un effet marginal sur la durée de vie professionnelle des fonctionnaires sédentaires de la FPE, d'autant que l'application de cette règle sera graduelle.

1.1.4 La réforme de 2023 : des études publiques lacunaires, un impact immédiat très limité, des effets à moyen terme contenus

Ni l'étude d'impact de la LFRSS de 2023 portant la réforme de 2023², ni le rapport « *Pensions 2024 de la fonction publique* » annexé au PLF pour 2024 ne présentent des analyses et des projections détaillées sur la démographie des agents publics après la mise en œuvre de la réforme de 2023.

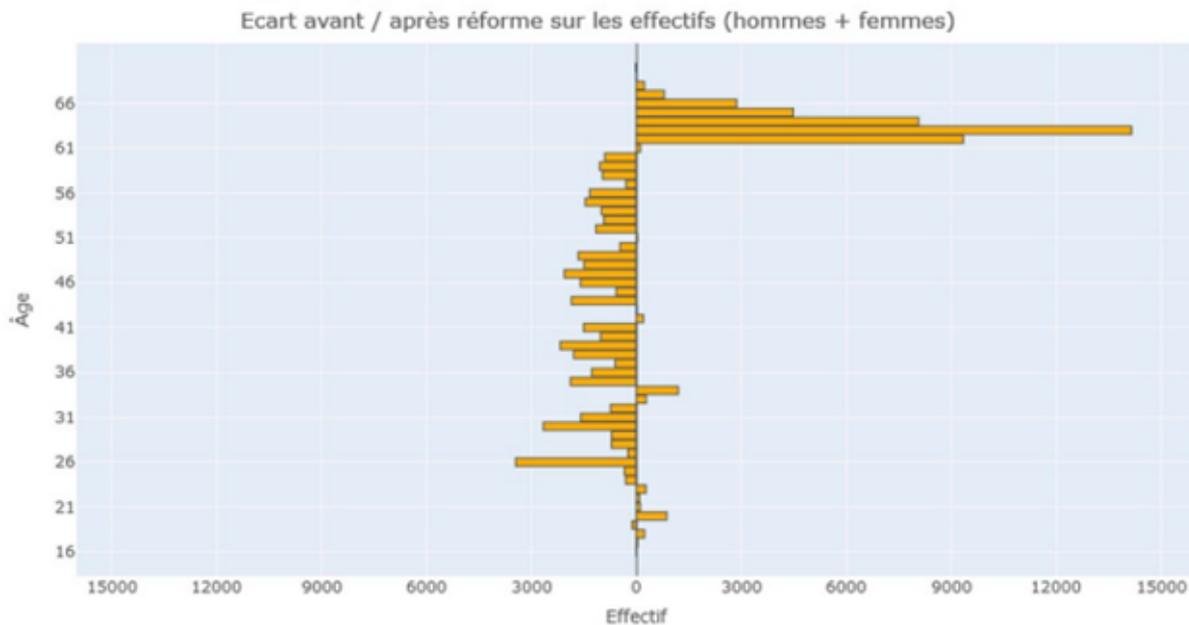
Les différentes administrations consultées pour l'enquête remarquent que la réforme des retraites n'a pas pour l'instant eu d'effets significatifs sur la démographie des différents services en raison de son caractère lissé et des âges de départ déjà atteints. Le service des retraites de l'État (SRE) évalue que la réforme de 2023 aura des effets contenus jusqu'à 2030/2032, années prévisibles de son plein effet pour la totalité des agents de l'État. Il estime qu'alors elle aura augmenté l'âge moyen des cotisants de 0,4 an. A plus longue échéance, après 2045, la réforme conduirait à une augmentation de 0,6 an.

Le SRE a réalisé des projections à la demande de la Cour en retenant comme convention la stabilité de la part des fonctionnaires dans l'ensemble de la population active, fondée sur les estimations de la population active de l'INSEE et à législation inchangée, en l'absence d'orientations politiques arrêtées.

Ces projections à l'horizon de 10 ans font apparaître, sans surprise, une augmentation des effectifs de la FPE âgés de plus de 60 ans et une réduction, plus limitée, des effectifs en deça de cet âge en raison d'un moindre recrutement pour remplacement des départs en retraite.

² Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

**Graphique n° 3 : écarts d'effectifs en fonction des générations de la FPE à la suite de la réforme des
retraites de 2023 en 2033.**



Source : Cour des comptes selon les données SRE.

En se basant sur les travaux du SRE, l'augmentation des effectifs de plus de 60 ans, d'un ordre de grandeur légèrement inférieure à 40 000 agents, est significative car elle accentue le vieillissement naturel de la pyramide des âges de la FPE et particulièrement de cette tranche d'âge, point sensible sur lequel ce rapport reviendra.

Au total, pourrait être retenue une estimation de l'allongement moyen de la durée de vie professionnelle des agents de l'État de 3 trimestres dans les dix prochaines années. Cette estimation doit être prise avec prudence : elle constitue plutôt une indication de la tendance qu'une donnée documentée. Après cette période qui correspond à l'effet plein des réformes applicables, aucune estimation raisonnablement éclairée ne peut être retenue.

1.1.5 La décroissance continue des départs anticipés pour les catégories civiles sédentaires

En 2022, au sein de la FPE (hors fonction militaire), les pensions sont majoritairement versées pour motif d'ancienneté (c'est-à-dire à l'âge de droit commun d'ouverture des droits à retraite) pour les emplois civils (61%) ; à un niveau nettement supérieur qu'au sein de la FPT (47%) et de la FPH (29%) dont la part des agents en catégorie « active » est très importante.

Les motifs de départ anticipé par rapport à l'âge de droit commun sont le classement en catégories dites « active » et « super active » des emplois (cf. note de bas de page 1), soit 23%, la carrière longue, soit 7%, les motifs familiaux, soit 4% et les classements en invalidité pour 5%. Cette dernière catégorie obéit pour son évolution à des paramètres constants et peu sensibles à la réforme des retraites.

Les départs anticipés en raison de classement dans des catégories actives et super actives (cf. note de bas de page 1) suivent le mouvement progressif de rallongement de la vie professionnelle des agents de l'État. Ces agents peuvent partir à la retraite de manière anticipée, à condition d'avoir accompli 17 années de service dans un emploi de catégorie active pour les « actifs » et 27 années pour les « super-actifs ». Suite à la réforme de 2023, l'âge d'ouverture des droits AOD de la catégorie active va progressivement être repoussé pour atteindre 59 ans pour la génération 1973 (Leur âge de départ moyen à la retraite s'élève déjà à 60 ans en 2022), s'agissant des agents de catégorie super-active, l'AOD sera repoussé de manière similaire pour atteindre 54 ans à la génération 1978. Les écarts antérieurs à la réforme de 2023 par rapport au régime des agents sédentaires sont maintenus et ne modifient pas les déterminants de l'allongement de la vie professionnelle des fonctionnaires. En outre la baisse des départs anticipés au titre de la catégorie active est également due à des changements statutaires, concernant les enseignants du premier degré et les personnels infirmiers, reclassés en catégorie sédentaire.

En revanche l'impact des dispositifs dérogatoires dont pouvaient bénéficier certains agents sédentaires reflue depuis plusieurs années. Ce recul alimente, certes à la marge, l'allongement de la vie professionnelle des agents publics.

Les départs anticipés pour carrière longue

Ce dispositif, introduit par la réforme des retraites de 2003 et modifié à plusieurs reprises, permet aux assurés ayant démarré leur activité très jeune de partir à la retraite avant l'âge légal d'ouverture des droits à pension sous réserve d'avoir validé une durée d'assurance suffisamment longue auprès des régimes d'assurance vieillesse. La loi du 9 novembre 2010 a élargi le champ d'application de ce dispositif aux agents ayant démarré leur activité avant l'âge de 18 ans. Depuis le 2 juillet 2012, ce dispositif est de nouveau assoupli : il permet aux agents qui ont commencé à travailler avant l'âge de 20 ans et qui ont les années de cotisation requises pour liquider une retraite à taux plein (41 ans pour les personnes qui atteignent 60 ans en 2012) d'en bénéficier.

Les départs anticipés pour motifs familiaux et maladie incurable

Les conditions de départ anticipé pour motifs familiaux chez les agents ayant quinze ans de services effectifs recouvrent trois cas : soit avoir trois enfants, soit avoir un enfant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité au moins égale à 80%, soit être atteint, soi-même ou son conjoint, d'une infirmité ou d'une maladie incurable mettant la personne dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession. Ce type de départ concerne principalement des femmes. Depuis le 1er janvier 2012, le dispositif de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants et ayant quinze années de services effectifs est fermé. Le droit au départ anticipé est resté acquis pour les parents remplissant les conditions de parentalité et d'ancienneté avant le 1er janvier 2012. Ces départs constituent le principal cas de départ anticipé pour motifs familiaux.

Les départs pour motif d'invalidité

Un fonctionnaire peut bénéficier d'une pension civile d'invalidité s'il est atteint d'une invalidité dont le caractère permanent et stabilisé a été reconnu et qu'il se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions sans pouvoir être reclassé dans un autre emploi compatible avec son état de santé peut être radié des cadres. Il est alors mis à la retraite pour invalidité sans tenir compte de l'âge, de son taux d'invalidité ou de la durée de ses services. La pension d'invalidité est équivalente à la pension de retraite, établie en fonction du traitement détenu pendant les six derniers mois de l'activité et de la durée des services et bonifications acquis par

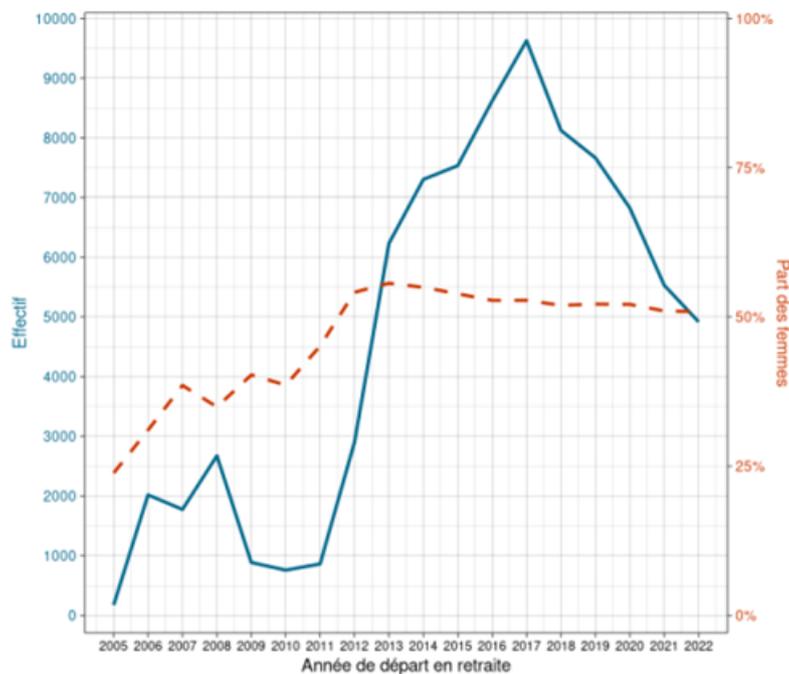
l'agent. La pension d'invalidité n'est pas soumise au dispositif de la décote et peut être élevée au minimum garanti de pension sans condition particulière d'ouverture du droit.

Les départs pour invalidité concernent des agents âgés en moyenne de 57 ans, leur nombre est en légère décroissance depuis 2010 et est deux fois inférieur dans la FPE à celui de la FPT.

L'attrition du volume des départs anticipés pour carrière longue

Le décret de 2012 relatif à l'ouverture du droit de pension de vieillesse a prévu l'extension du dispositif de retraite anticipé pour carrière longue aux assurés ayant commencé à travailler de l'âge de 18 à 20 ans. À partir de cette réforme, les départs au titre de carrière longue dans la FPE ont cru et se sont élevés à un maximum de 9 500 en 2017, soit 17,2% de l'ensemble des départs pour vieillesse ; cette proportion est en nette décroissance depuis : moins de 5 000 pensions seulement ont été liquidées à ce titre en 2022 représentant 7% des départs.

Graphique n° 4 : volume des pensions civiles pour motif de carrières longues.



Source : SRE/Nouvelles pensions civiles de droit direct carrières longues

Après le pic de 2017, le nombre de départs au titre des carrières longues décroît à nouveau et cela pour deux raisons. D'une part, la proportion des personnes qui valident le nombre de trimestres requis avant 20 ans au fil des générations diminue et d'autre part, la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein augmente. En effet, au fil des générations, les premiers droits à retraite étant acquis plus tardivement en raison de l'entrée plus âgée des agents

dans l'emploi public, la part des personnes remplissant la condition de validation de 4 ou 5 trimestres avant 20 ans baisse fortement : elle passe de 38% pour la génération 1960 à 8,6 % pour la génération 1970. A l'heure actuelle, l'âge moyen de départ pour ce motif est de 61 ans.

Si la réforme des retraites de 2023 élargit à nouveau les conditions d'accès au dispositif, en ouvrant la possibilité d'un départ anticipé pour ceux validant 5 trimestres avant 21 ans, elle réduit en contrepartie l'ampleur de l'avantage : un départ anticipé d'une année contre deux actuellement. Seulement environ 16 % de la génération 1965 respecterait la condition validant cinq trimestres, la part déclinerait ensuite. Au total l'effet de cette mesure resterait marginale et les départs pour carrière longue devrait continuer de décroître, en lien direct avec le relèvement de l'âge d'entrée dans la FPE.

La disparition programmée des départs anticipés pour motifs familiaux

Le dispositif qui tenait compte de la taille de la famille (3 enfants) n'a plus qu'un poids secondaire dans les prises de retraite (4%), par ailleurs en décroissance continue suite à sa mise en extinction en 2010. En 2011, 15 000 agents de la FPE ont bénéficié de ce dispositif pour partir à la retraite, ils n'étaient plus que 1 700 en 2022, en légère augmentation par rapport aux années précédentes en raison probablement d'anticipations sur la réforme des retraites de 2023 alors qu'ils ont été environ 1 300 en moyenne par an de 2016 à 2021. L'âge moyen des agents partant en retraite au titre de ce régime se rapproche progressivement de l'âge moyen des nouvelles pensions de l'ensemble, il était de 59 ans en 2022 dans la FPE. L'incidence de ce dispositif sur l'âge moyen de départ à la retraite est donc devenue infime et à vocation à s'éteindre.

1.1.6 Les conséquences budgétaires et financières peu documentées des réformes des retraites, un impact modéré de la réforme de 2023.

Un effet budgétaire sur les dépenses de personnel de l'État modeste à court terme, difficile à cerner à moyen terme.

La carence d'une étude d'impact associée à la loi de 2023 relative à la fonction publique limite la portée des estimations des conséquences budgétaires de la réforme comme de façon générale, l'absence de projections concernant la fonction publique limite l'estimation des conséquences budgétaire des réformes des retraites sur la masse salariale de l'État.

Un constat donne un éclairage et une tendance générale : le GVT solde³, révélateur des effets de noria entre départs et arrivées sur la masse salariale, n'a pas été modifié par les réformes de retraite ce qui témoignerait d'un effet neutre sur la masse salariale de l'État pour les périodes passées.

En 2023, l'impact de la réforme sur le budget de l'État en 2024 et 2025 avait été estimé à près de 200M€ ; l'estimation la plus récente a revu à la baisse ce montant, soit 150 M€. Rapporté à la masse salariale de l'État, 145,9 milliards en 2023 et 153,6 milliards en 2024, l'effet reste donc marginal.

³ Le glissement vitesse technicité (GVT) solde est la résultante des évolutions négatives et positives de la structure de l'emploi public (effet de noria entre les départs et les recrutements, avancements dus à l'ancienneté, etc.) sans prise en compte des variations des composantes des salaires (point d'indice, régimes indemnitaires).

Une prévision sur les dépenses de pension de l'État disponible : des économies attendues jusqu'en 2045

Le budget de l'État consacré à la charge des pensions de retraite civiles, militaires et des ouvriers de l'État est tendanciuellement en très nette hausse, avec cependant des variations en termes relatifs (part dans le budget de l'État), à la baisse ces dernières années, en raison de la forte croissance du budget général, principalement liée aux dépenses induites par la crise sanitaire puis par le contexte inflationniste. En 2023 les dépenses de pensions civiles et militaires ont représenté 61 Mds€ (64,2 Md€ sont inscrits au PLF de 2024).

Les effets financiers de la réforme de 2023 sur les dépenses de pensions sont à court terme très restreints en raison de sa montée en charge progressive : selon le SRE, ils auraient un impact baissier d'environ 150 M€ en 2024 et de plus de 300 M€ en 2025. À plus long terme, en ayant reporté l'âge d'ouverture des droits et en ayant accru la durée de référence pour atteindre le taux plein, la réforme conduit, dans un premier temps, à réduire les dépenses de pension avec un impact maximum en 2034, pour un écart de dépense avant/après réforme estimé à 1,23 Md€. Cependant le maintien plus long en emploi induit, dans un second temps, une hausse du montant des pensions à la liquidation. Aussi, dès 2045, les dépenses après réforme seraient plus élevées qu'avant la réforme.

1.2 Le phénomène majeur de vieillissement de la fonction publique d'État

Fin 2022, la fonction publique d'État (FPE) a employé 2,54 millions d'agents⁴, 45% des 5,69 millions agents publics⁵. La FPE demeure le versant le plus important de la fonction publique malgré une relative stabilité de ses effectifs : après une réduction inédite des effectifs de la FPE entre 2007 et 2012, une reprise des recrutements a eu lieu à partir de 2017.

La pyramide des âges de la FPE n'est pas la plus déformée, en revanche elle comporte des singularités liées à la nature de ses emplois qui posent d'ores et déjà à l'État des défis en termes de gestion des ressources humaines et dont les projections à dix et vingt ans méritent attention. Il en est ainsi de la démographie des agents de plus de 50 ans et de 60 ans qui concerne les agents de catégorie A, en particulier les enseignants, certaines catégories de cadres administratifs ainsi que les agents appartenant à l'encadrement supérieur de l'État. Par ailleurs la situation n'est pas homogène entre les différentes administrations et demande des analyses sectorielles. Ces points seront illustrés dans les parties suivantes par des exemples.

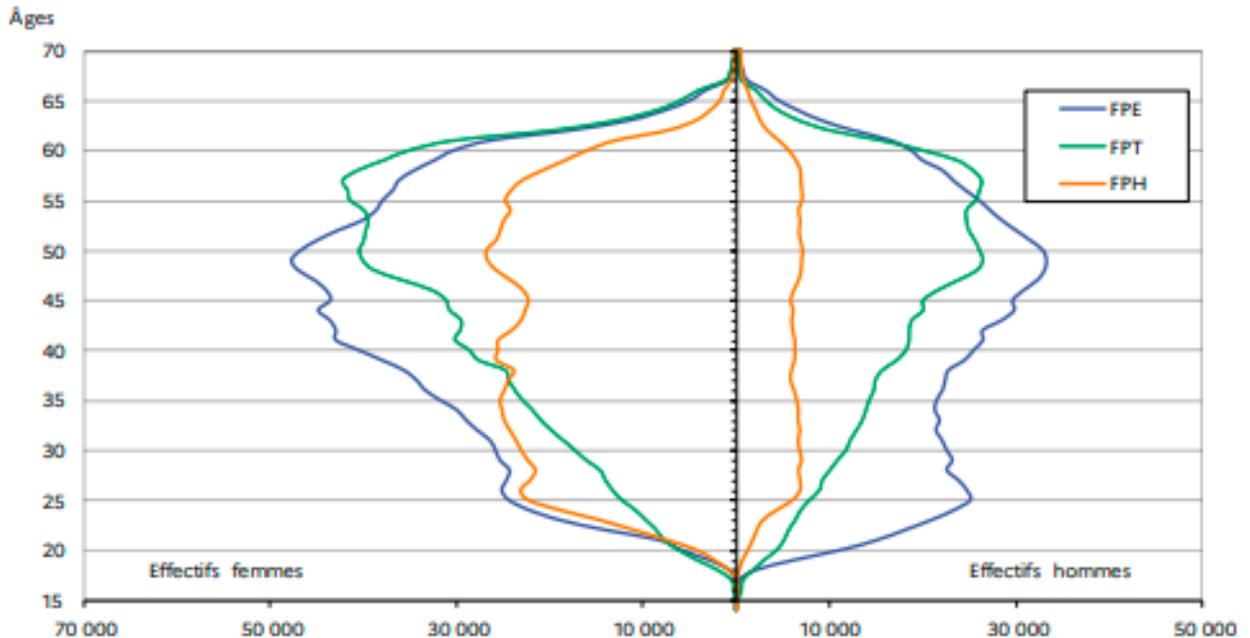
⁴ Informations rapides de l'INSEE du 12 avril 2024.

⁵ Les deux autres versants de la fonction publique, la FPT et la FPH, ont employé respectivement 1,94 million d'agents et 1,21 million d'agents.

1.2.1 Une position médiane de la FPE marquée par une accélération récente du vieillissement des agents

La pyramide des âges de la FPE (fonctionnaires civils et militaires et agents contractuels) occupe une position médiane parmi celles des trois versants de la fonction publique.

Graphique n° 5 : pyramide des âges⁶ par versant au 31 décembre 2022.



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFPSDesi.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

L'effectif des agents de l'État de plus de 50 ans s'élève à 835 000 agents, soit 33% de l'ensemble des agents civils de l'État alors que la part de ces agents atteint 36% en moyenne dans l'ensemble de la fonction publique en 2022. Cette part est nettement supérieure dans la FPT (43%) et légèrement inférieure dans la FPH (31%).

La pyramide des âges de la seule fonction civile au sein de la FPE n'est pas très éloignée de celle de l'ensemble de la FPE à l'exception du rétrécissement des strates masculines en dessous de 45 ans. Quant à elles, les strates sommitales restent identiques.

⁶ La pyramide des âges de la FPE de ce graphique inclut la fonction militaire. Elle explique le pic d'effectifs autour de 25 ans chez les agents masculins de la FPE donnant à cette pyramide un aspect convexe qui s'efface lorsque les militaires sont retirés.

Graphique n° 6 : pyramide des âges de la fonction civile de la FPE en 2023.



Source : Cour des comptes selon les données SRE

La moyenne d'âge des agents de la FPE est égale à celle de l'ensemble des agents de la fonction publique, de 44 ans, inférieure à la moyenne d'âge de agents de la FPT qui est de 46 ans et légèrement supérieure à celle des agents de la FPH qui est de 42 ans. Depuis 2011, la part des 50 ans et plus a augmenté de 6 points. La moyenne d'âge de la fonction publique est supérieure à celle du secteur privé qui s'établit à 41 ans. Cet écart s'explique par une entrée dans l'emploi plus tardive des agents publics, surtout pour la FPE.

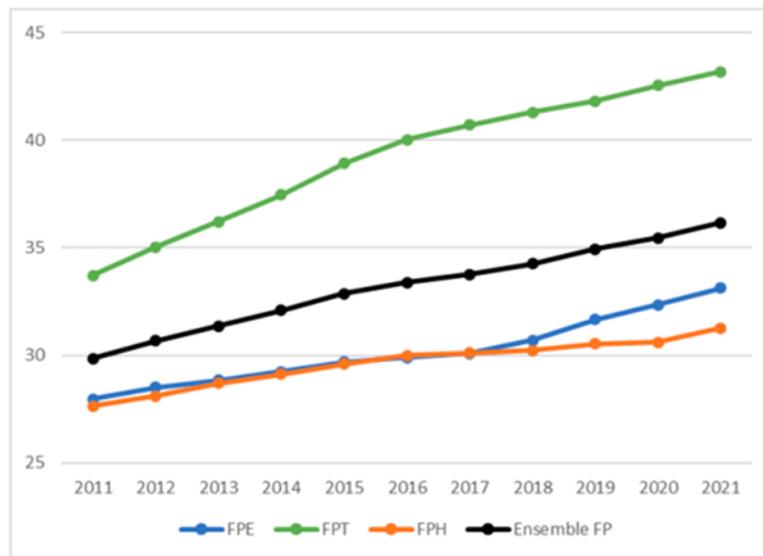
Trois évolutions au sein de cette position intermédiaire méritent attention :

- Le rythme de vieillissement des agents de l'État s'accélère depuis 2018
- L'âge moyen d'entrée dans la FPE s'élève de façon continue
- La proportion des agents de plus de 60 ans croit de façon importante, dépassant pour les femmes, celle de la FPT qui est pourtant la pyramide des âges la plus marquée par le vieillissement.

Le vieillissement de la FPE s'est accentué au cours de la période récente tant en volume qu'en proportion, certes à l'instar de l'ensemble des agents publics. Au cours la décennie 2011-2021, la part des plus de 50 ans s'est accrue de 1,8% par an en moyenne au sein de la FPE, soit un rythme inférieur à celui de la FPT (3,1% en moyenne annuelle) et presque équivalent à celui de la FPH (+2,0% en moyenne annuelle).

Or récemment, une inflexion s'est produite : le vieillissement de la FPE croit à un rythme plus soutenu depuis 2018 que celui deux autres versants comme le montre le graphe ci-dessous, à un rythme annuel de 2,5% contre 1,25% dans la FPT.

Graphique n° 7 : part des 50 ans ou plus dans la fonction publique depuis 2011 (en %).



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

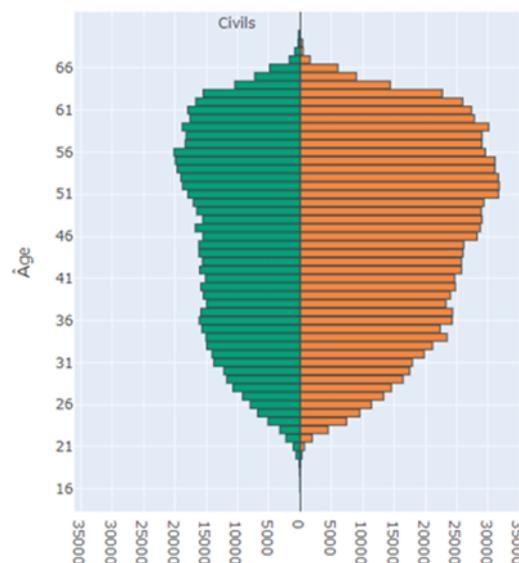
Champ : Emplois principaux au 31 décembre, tous statuts, France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : En 2011, 30 % des agents travaillant dans la fonction publique avaient 50 ans ou plus. Entre 2011 et 2021, la part des 50 ans ou plus a augmenté en moyenne de 1,9 % par an, et atteint 36 % en 2021.

Ainsi en fin de période, la part des agents de plus de 50 ans dans la FPE a crû de 3,1% alors que le rythme de progression de la FPT et de la FPH s'élevait respectivement à +2,5% et à +2,1%.

Selon le SRE, il y aura en 2033, environ 200 000 agents âgés de plus de 60 ans contre 130 000 actuellement, soit une augmentation d'environ 60%. La pyramide projetée en 2033 (graphique 8) rend compte du gonflement qui s'opère à partir de 55 ans.

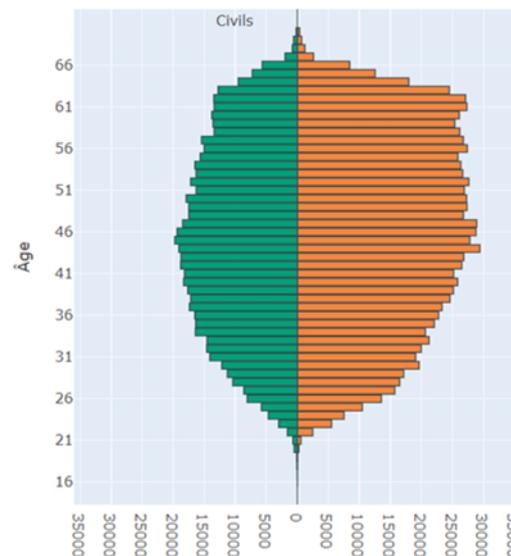
Graphique n° 8 : pyramide des âges de la fonction civile de la FPE en 2033.



Source : Cour des comptes selon les données SRE

En 2045, l'effet mécanique des conventions de calcul retenues par le SRE (stabilité de la part des fonctionnaires dans l'ensemble de la population active) conduit à stabiliser la pyramide de la FPE. L'examen de celles de certains départements ministériels montrera que cette normalisation n'est cependant pas générale.

Graphique n° 9 : pyramide des âges de la fonction civile de la FPE en 2043.



Source : Cour des comptes selon les données SRE

Un recours aux agents contractuels qui rajeunit peu la pyramide des âges de l'État

La part croissante des agents contractuels depuis plusieurs années dans les recrutements de la FPE ne joue pas un rôle si déterminant de rajeunissement que l'on serait tenté de le penser. Ces recrutements connaissent également une propension au vieillissement. Si cette population demeure plus jeune que celle des fonctionnaires (26% seulement des contractuels ont plus de 50 ans contre 33% pour l'ensemble des agents civils de l'État), les effectifs de plus de 50 ans ont cru plus vite que l'ensemble de cette population, pour s'établir aujourd'hui à 138 000 personnes contre 71 000 en 2011.

Cette évolution s'explique en premier lieu par le recrutement d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), plus âgés, qui contribuent pour les deux tiers à la hausse du nombre de contractuels âgés de plus de 50 ans. De manière plus marginale, l'administration a recours de manière croissante à des contractuels pour occuper des postes de conseil et d'encadrement supérieur.

Par ailleurs le recours accru aux agents contractuels peut avoir pour effet à terme un vieillissement de l'âge moyen des agents titulaires, ces deniers étant moins renouvelés.

1.2.2 Des évolutions démographiques préoccupantes pour certaines catégories

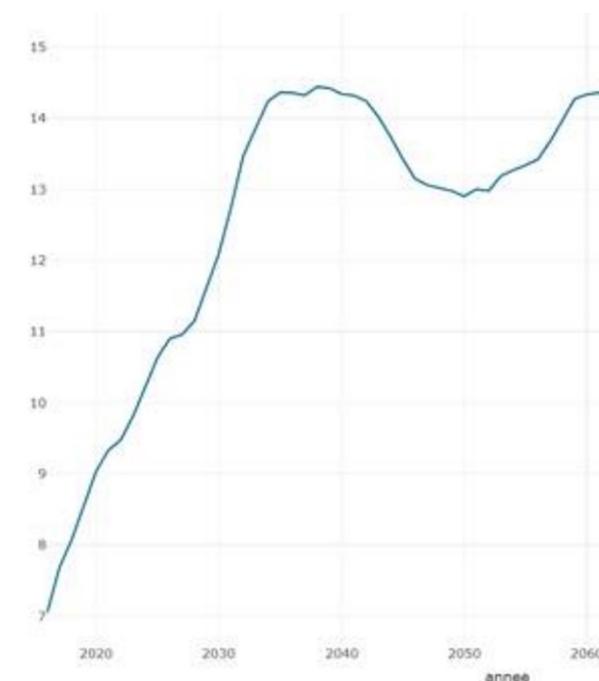
Les problématiques sont différentes selon les catégories d'emploi examinées : dans le cas des catégories A et surtout A+, la question est nettement celle de la croissance en volume d'une population sexagénaire face aux débouchés de fin de carrière, dans le cas des agents dits administratifs (catégories A mais surtout B), le défi est celui du volume des départs dans les 10 ans prochains.

1.2.2.1 Des agents de plus de 60 ans en nombre croissant, une tendance concentrée sur les emplois supérieurs de la FPE

La part des agents de plus de 60 ans représente 22% des agents de plus de 50 ans au sein de la FPE contre 20% dans les autres versants de la fonction publique. En 2022, sur les 323 000 fonctionnaires ayants plus de 60 ans, 130 000 proviennent de la FPE, 147 000 de la FPT et 46.000 de la FPH. En proportion, la part des plus de 60 ans représente respectivement 9%, 10% et 6% de l'ensemble des agents par versant. La FPT demeure donc le versant comptabilisant le plus grand nombre de sexagénaires. Pour autant, si en effectifs la situation de la FPE doit être relativisée, il en est autrement en termes d'emplois et de tendance car ses agents, posent des problématiques de gestion spécifiques.

Le graphique suivant montre l'évolution tendancielle de cette population.

Graphique n° 10 : part (en %) des agents âgés de 60 ans ou plus dans la FPE.



Source : SRE.

Pour rappel, les graphiques ci-dessus ont été réalisés par la SRE sur la base d'une stabilité de la part des fonctionnaires dans l'ensemble de la population active en reprenant le scénario central du COR et sur les projections de population active de l'INSEE.

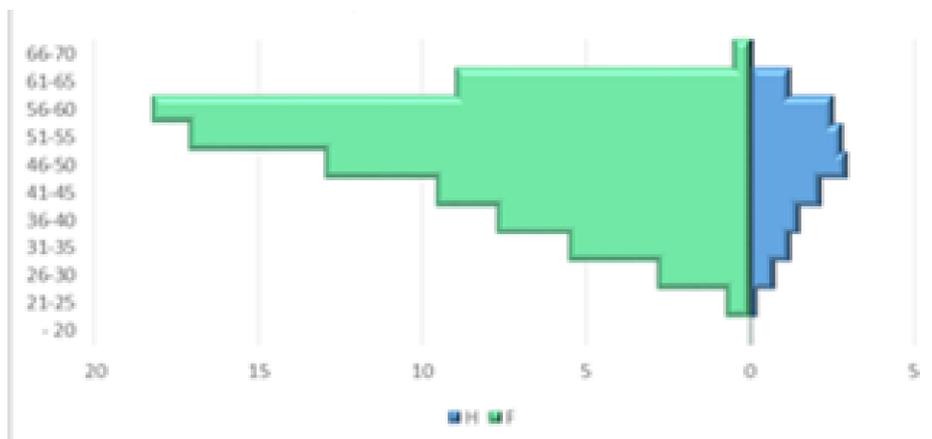
En bref, la déformation du haut des pyramides des âges selon les versants de la fonction publique est due aux agents de catégorie A au sein de l'État et à ceux de catégorie C pour les collectivités territoriales.

1.2.2.2 La situation préoccupante du vieillissement des agents administratifs des catégories A et B.

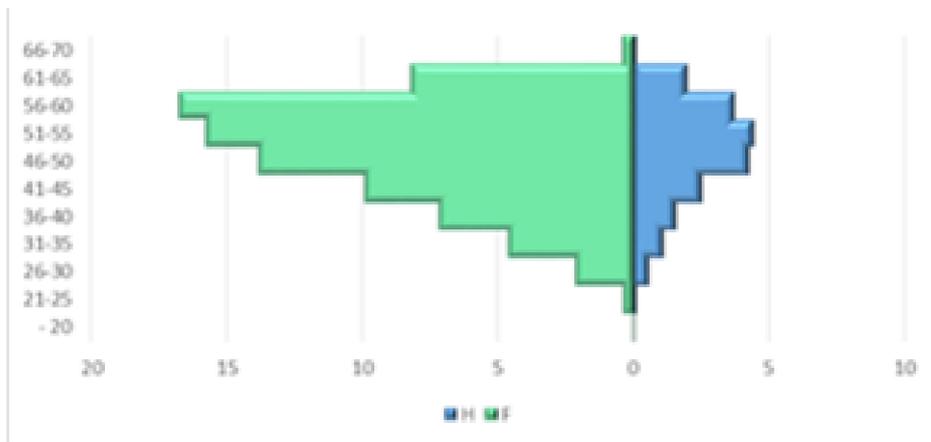
Les agents administratifs de la FPE, attachés d'administration (catégorie A-) ; secrétaires administratifs et les adjoints administratifs (catégorie B), représentent 162 000 agents (31 000 attachés, 51 000 secrétaires administratifs et 80 000 adjoints administratifs).

Ces professions, très féminisées, sont particulièrement vieillissantes. L'âge moyen des secrétaires d'administration atteint déjà 50 ans. Les effectifs sont concentrés en haut de la pyramide des âges de leur corps administratif respectif ce qui est justifié par les mécaniques de promotion indiciaire mis en place pour offrir des perspectives de déroulement de carrière, sinon de parcours professionnel.

Graphique n° 12 : pyramide des âges des adjoints administratifs de la FPE en 2022.



Graphique n° 13 : Source : DGAFP pyramide des âges des secrétaires administratifs de la FPE en 2022.

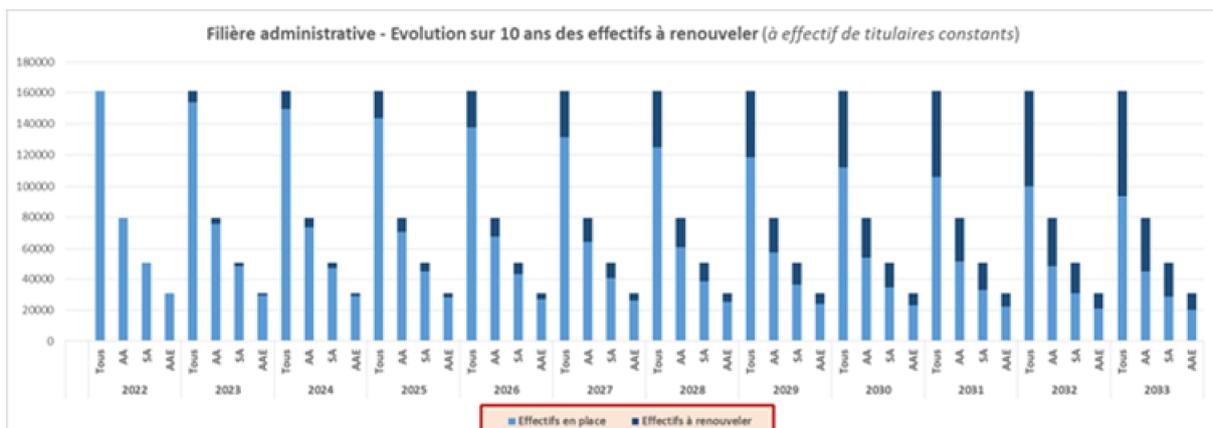


Sources : DGAFP.

Dès lors, se posera très rapidement la question du renouvellement de ces agents proches de la retraite. Par exemple, si l'hypothèse d'un remplacement à l'identique était retenue, le besoin de renouvellement des adjoints et des secrétaires administratifs serait estimé à 43% en l'espace de 10 ans, soit près de 57 000 postes à recruter. Pour les attachés d'administration, le besoin de renouvellement à 10 ans serait estimé à environ 35% des effectifs actuels, soit 11 000 agents. Au total l'administration devrait se mettre en état de recruter près de 70 000 personnes.

Les graphiques suivants montrent l'accélération des besoins de remplacement et l'effet des départs en retraite non remplacés.

Graphique n° 14 : évolution sur 10 ans des effectifs à renouveler de la filière administrative.

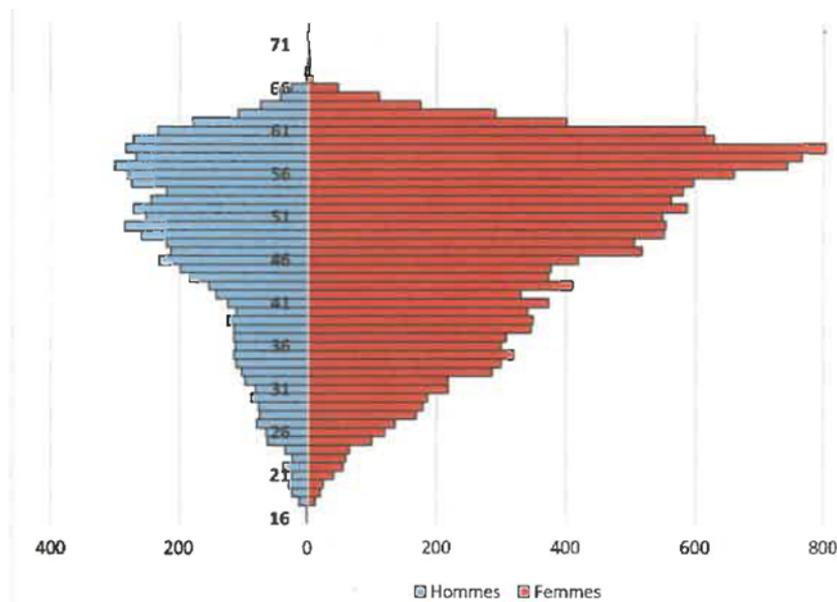


Source : DGAFP.

Il existe donc d'ores et déjà une situation démographique très tendue que l'allongement de la vie professionnelle des agents par le recul de l'âge de la retraite dû à la réforme de 2023 n'est pas de nature à atténuer significativement en raison de son caractère limité et différé.

À titre d'exemple sectoriel, la Cour des comptes a examiné en 2022⁹ la situation des effectifs des préfectures, essentiellement composés d'agents administratifs. Elle observait que déjà à cette date, la part des effectifs de 62 ans et plus avait augmenté de 28% depuis 2016.

Graphique n° 15 : pyramide des âges des agents (hors membres du corps préfectoral) en poste dans les préfectures au 31 décembre 2020.



Source : DRH du ministère de l'intérieur

Du fait de cette structure démographique, les flux de départs en retraite prévus devraient être en forte augmentation durant la décennie 2020, soit en moyenne de plus de 30% du nombre de départs à la retraite par rapport aux années 2018 et 2019. Face à l'ampleur du mouvement démographique, le rallongement de la vie professionnelle dû à la dernière réforme des retraites est de peu de poids.

⁹ Observations définitives. Article R. 143-7 de code des juridictions financières : *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État. Exercices 2010-2021.*

1.3 Une analyse par ministère et direction indispensable pour cibler les enjeux et les politiques nécessaires.

Les dynamiques démographiques des ministères et des directions déclinent celles de la FPE mais selon des intensités différentes et des variantes en fonction leurs missions qui déterminent leur type d'emplois. Cette enquête s'est attachée à donner quelques illustrations de la situation de l'allongement de la vie professionnelle des agents et du vieillissement de la FPE.

1.3.1 Des ministères affectés de façon variable par le vieillissement : la situation inquiétante de l'éducation nationale, premier employeur de l'État

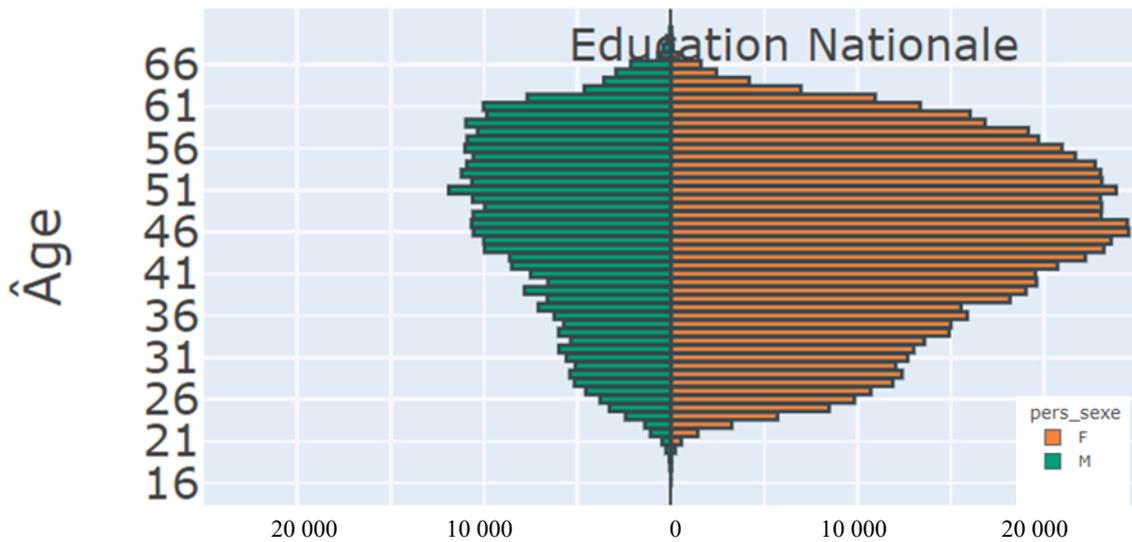
Les effectifs de la FPE sont inégalement répartis en fonction des ministères : les ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur sont les employeurs les plus importants dont la dynamique des effectifs a une influence considérable sur celle de la FPE.

1.3.1.1 Le vieillissement particulièrement accentué de la pyramide des âges des ministères de l'Éducation Nationale et de l'enseignement supérieur

Les ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur (MESR) sont le premier employeur de la FPE et concentrent l'essentiel des agents de catégorie A. L'éducation nationale emploie 1,2 million d'agents dont 860 000 enseignants, l'enseignement supérieur près de 92 000 enseignants.

La pyramide des âges de l'éducation nationale est particulièrement vieillissante et elle continue de se dégrader à l'horizon des vingt prochaines années. Doit aussi être signalée une cause statutaire, le passage des enseignants du primaire de la catégorie des agents dits « actifs » à celle des agents « sédentaires », ce qui a mis fin progressivement aux départs anticipés en retraite.

Graphique n° 16 : pyramide des âges de l'Éducation nationale en 2025.¹⁰



Source : Cour des comptes selon les données SRE

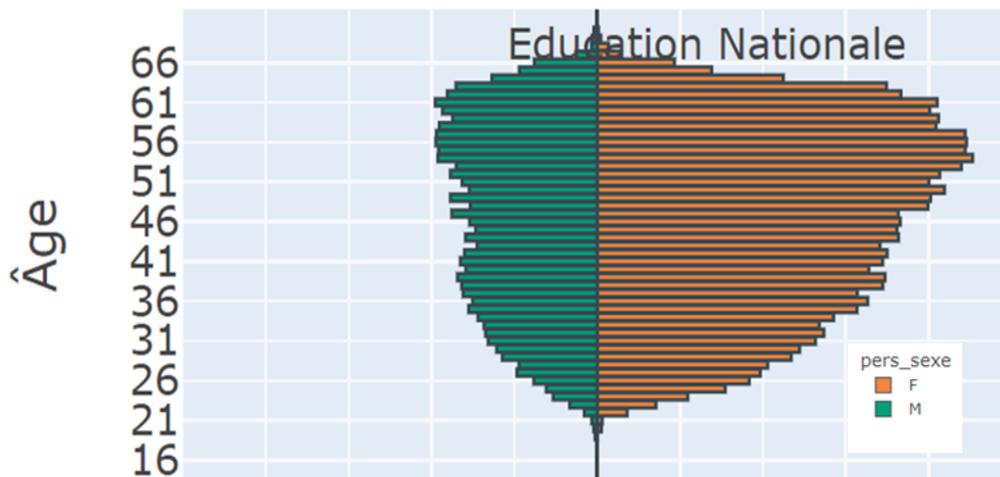
La part des agents de plus de 60 ans passerait ainsi de 6% aujourd'hui à 16% en 2035, légèrement au-dessus de leur proportion dans l'ensemble de la FPE.

Sur ce segment, les réformes des retraites ont un effet plus marqué que dans le reste de la FPE : d'une part l'allongement de la durée de la DAR affecte plus des fonctionnaires rentrés tardivement dans l'emploi public, d'autant que les réformes successives de la formation des enseignants depuis les années 1980 ont progressivement repoussé la durée d'études nécessaire pour devenir professeur des écoles, d'autre part la démographie enseignante a été particulièrement affectée par les restrictions d'accès aux dispositifs de départ anticipé; principalement la mise en extinction progressive du dispositif « trois enfants » qui était intensément utilisé par les agents du ministère en sa raison de sa composante majoritairement féminine. D'autre part le personnel enseignant a plus d'enfants en moyenne que le reste des agents publics. Enfin la réduction des recrutements dans les années 2000/2010 a creusé le bas de la pyramide des âges.

Les projections du SRE montrent cependant qu'à remplacement identique aux départs en retraite, la situation de la pyramide des âges de l'éducation nationale ne se normaliserait que très peu autour de 2045, contrairement à celle de la FPE dans son ensemble.

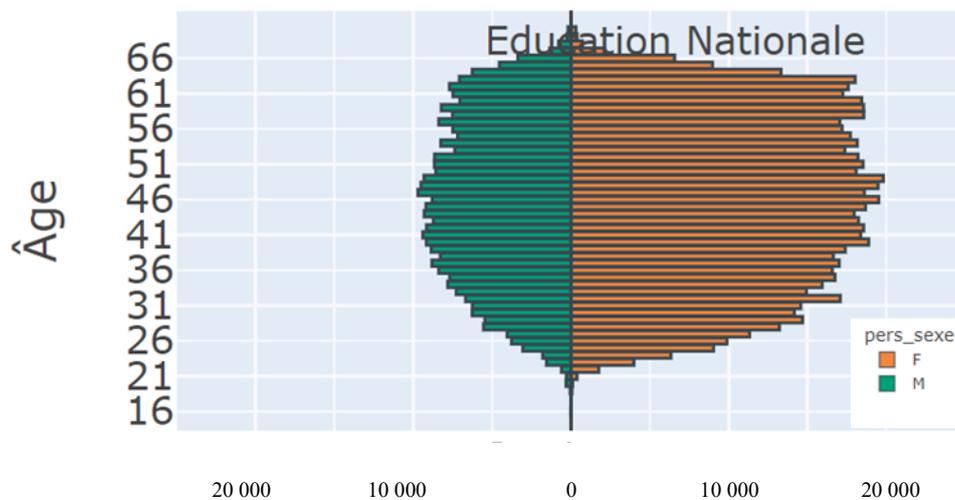
¹⁰ A l'instar des catégories statutaires, les projections par ministères du SRE démarrent en 2025.

Graphique n° 17 : pyramide des âges de l'Éducation nationale en 2035



Source : Cour des comptes selon les données SRE

Graphique n°18 : pyramide des âges de l'Éducation nationale en 2045.



Source : Cour des comptes selon les données SRE

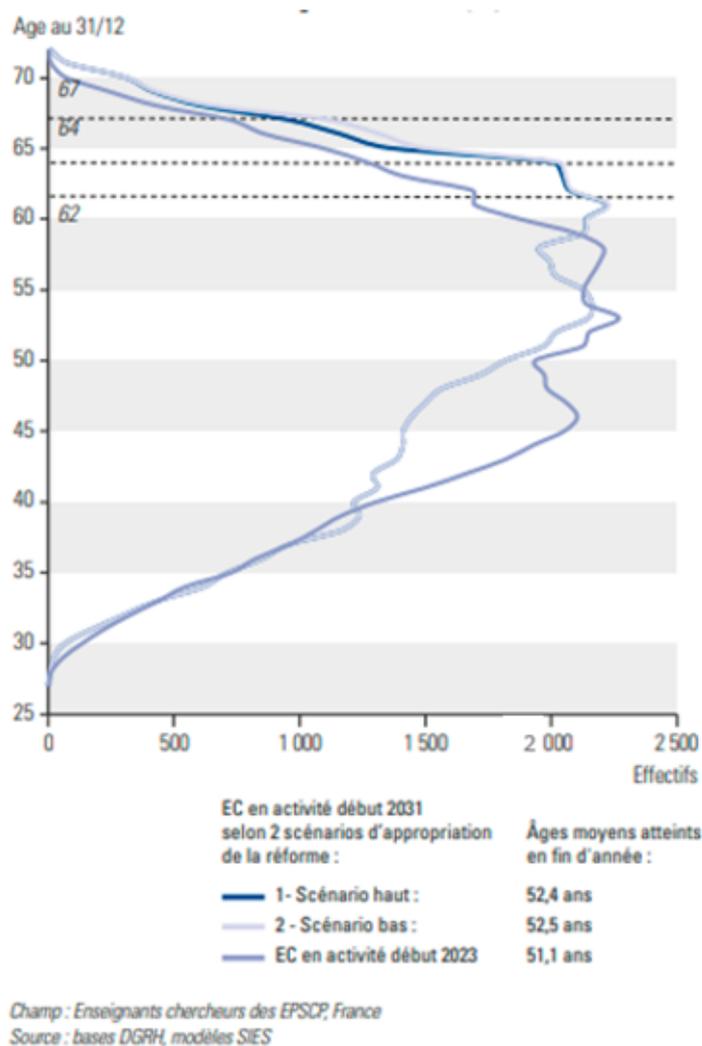
Il convient toutefois de rappeler que les projections du SRE n'incorporent pas la démographie déclinante de la population scolaire ce qui devrait inciter à réduire le taux de remplacement des départs en retraite. Couplé à la perte d'attractivité des postes d'enseignants titulaires, cet ajustement structurel de la politique de recrutement pourrait maintenir la tendance naturelle au vieillissement de la pyramide des âges de la fonction enseignante.

Le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas à ce jour de projections propres qui incorporeraient tant l'effet de la réforme des retraites que des facteurs propres à sa mission. Il

a été indiqué à la Cour que ce travail était en cours : il est préalable à l'élaboration d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui paraît indispensable et urgente au regard des données exposées précédemment.

En revanche le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a conduit des études. Son service statistique (SIES) dispose de données particulièrement précises sur la situation relative aux enseignants chercheurs. Selon ce service, l'effet de la réforme des retraites de 2023 sur le vieillissement de ses agents serait de l'ordre de 3 à 5 mois en plus en 2030, se rajoutant à un effet naturel lié aux tendances démographiques de 3 mois, pour un âge de départ moyen à la retraite porté alors à 66 ans, avec un net accroissement des tranches d'âge entre 60 et 65 ans.

Graphique n°19 : pyramide des âges des enseignants-chercheurs en fonction des effets de la réforme des retraites de 2023.

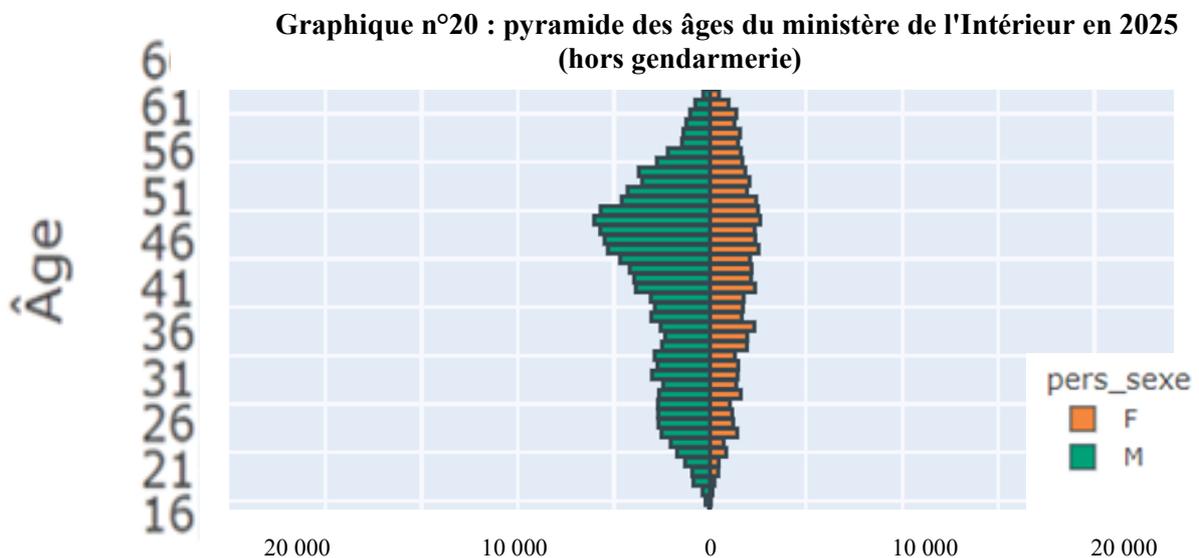


En définitive, les personnels des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur devraient significativement vieillir dans les prochaines années. Le degré de préparation pour faire face à cette tendance irrépessible au moins dans la décennie

future parait très insuffisant d'autant que, indépendamment de la politique de recrutement, les outils de la GRH sont faibles, notamment pour aménager les fins de carrière.

1.3.1.2 Une pyramide des âges du ministère de l'Intérieur affectée par les variations des politiques de recrutement et le poids des agents de catégorie « active » :

Le ministère de l'Intérieur emploie un peu plus de 300 000 agents, dans la très grande majorité des fonctionnaires : ils appartiennent à la fonction militaire pour 34% et à 45% aux personnels actifs de la police. Ainsi près de 80% de ses agents relèvent de régimes dérogatoires de date de prise de la retraite. Malgré cela, une part significative des agents du ministère de l'intérieur se concentre autour de la cinquantaine.



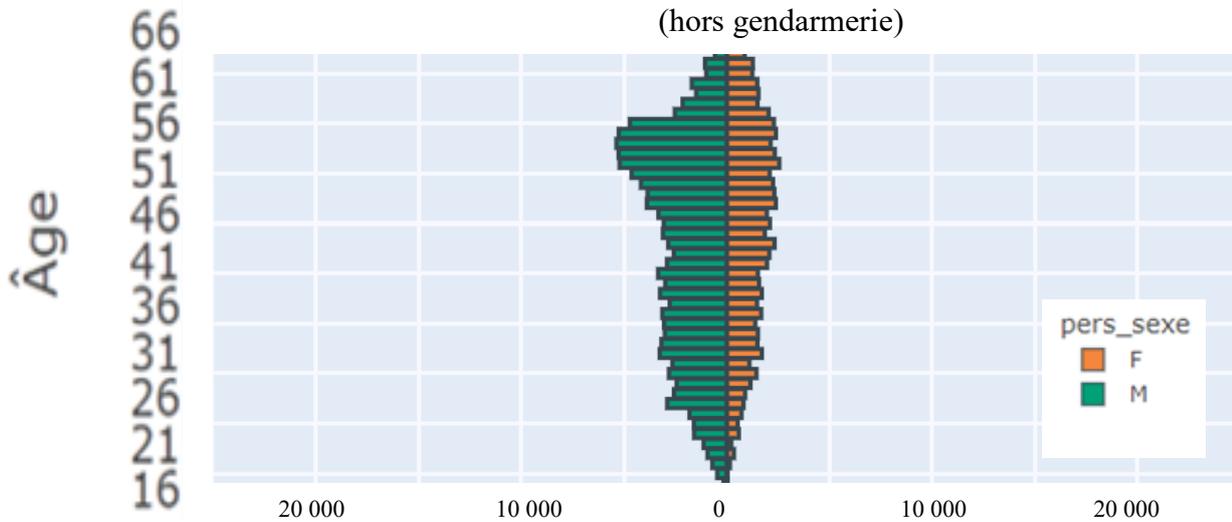
Source : Cour des comptes selon les données SRE

La déformation de la pyramide des âges autour de la cinquantaine s'explique par les variations heurtées des politiques de recrutement et de remplacement des départs en retraite. Des ouvertures de postes importantes ont eu lieu de 1998 à 2003 suivies par des baisses d'effectifs de 2007 à 2015. Après cette date, la reprise des recrutements est continue pour les agents des forces de l'ordre, laissant de côté les agents administratifs, pour l'essentiel en poste dans les préfetures.

Ainsi entre 2023 et 2035, des générations conséquentes d'agents recrutés au tournant des années 2000 vont partir à la retraite laissant derrière eux des tranches générationnelles moindres, comme le montre le creux entre 30 et 40 ans. Le graphique suivant montre la poursuite de détérioration de la pyramide des âges à l'horizon de 10 ans : la strate 51/56 ans demeure importante mais en effectifs de niveau moindre qu'en 2023 alors que la strate immédiatement inférieure est toujours creusée.

Les effectifs vont donc naturellement vieillir et pousser la moyenne d'âge du ministère à la hausse, la question du remplacement naturel se posant alors indépendamment de toutes considérations en matière de politique de sécurité.

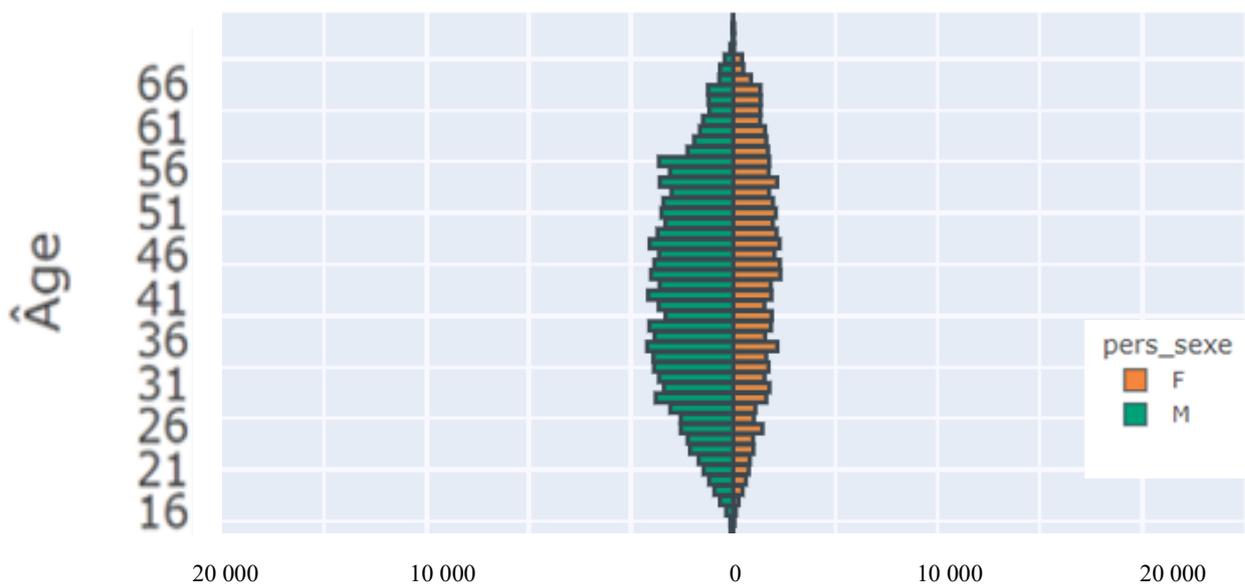
Graphique n°21 : pyramide des âges du ministère de l'Intérieur en 2035
(hors gendarmerie)



Source : Cour des comptes selon les données SRE

Les projections du SRE envisagent un retour à la normale, à politiques de recrutement constants autour de 2045.

Graphique n°22 : pyramide des âges du ministère de l'Intérieur en 2045.
(hors gendarmerie)



Source : Cour des comptes selon les données SRE

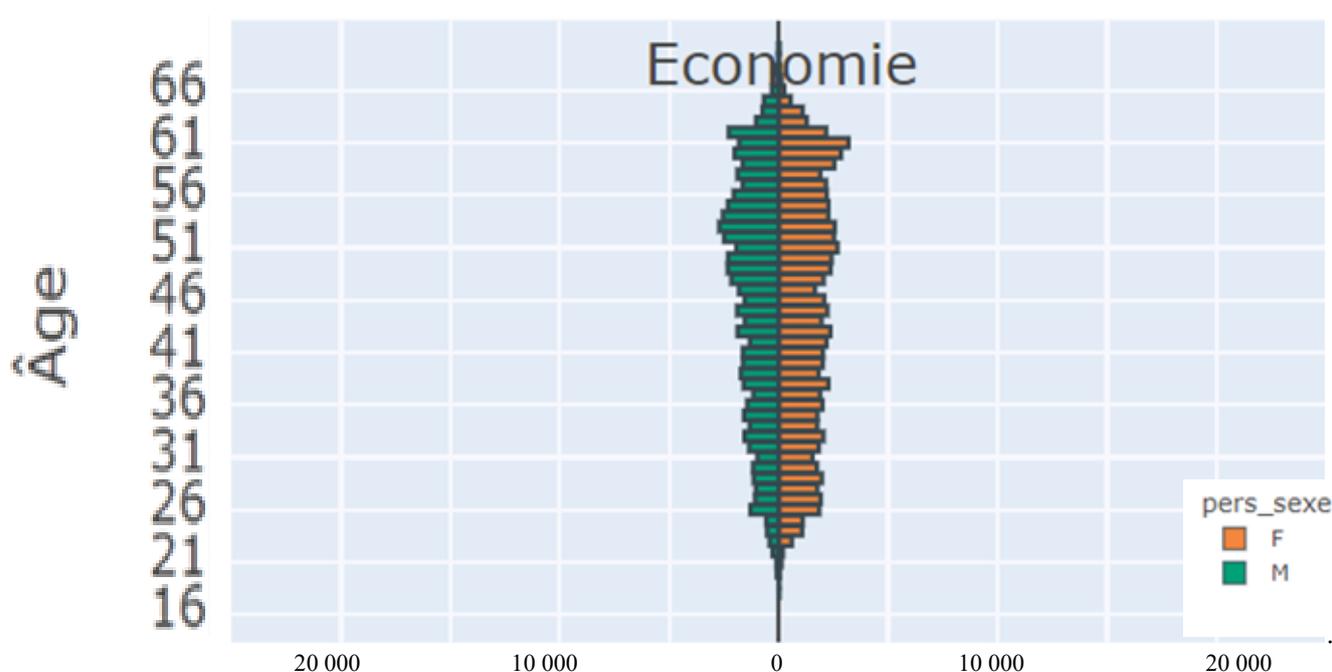
L'exemple de la situation du ministère de l'Intérieur illustre les effets du défaut d'anticipation à moyen et long terme des politiques de recrutement que ne parvient pas à corriger l'effort de rattrapage entrepris depuis 2016.

1.3.2 Un focus sur deux directions des ministères économiques et financiers.

En raison de l'importance de leurs effectifs et de leur réseau déconcentré, la situation de la direction générale des finances publiques DGFIP et la direction générale des douanes et droits indirects DGDDI, qui représentent 87% des emplois des ministères et financiers (MEF), a été examinée.

La situation de ces deux directions s'inscrit dans une pyramide des âges vieillissante des MEF à l'instar de celle de la FPE mais plutôt mieux équilibrée que celles des deux autres départements ministériels examinés ; la présentation des projections à dix et vingt ans est dès lors moins intéressante, la situation étant globalement stabilisée.

Graphique n°23 : pyramide des âges du ministère de l'Économie en 2025.



Source : Cour des comptes selon les données SRE

Les MEF n'établissent pas, comme les autres ministères, de projection démographique de moyen et long terme de leur pyramide des âges. La prospective se concentre sur les départs en retraite et est établie selon une approche différenciée, ou par direction pour les plus importantes (DGFIP et DGDDI), ou agrégée pour le reste des effectifs. Une vision triennale des flux de départs et d'entrées existe pour la projection des schémas d'emplois des différents services et directions.

La singularité de la situation des MEF réside dans la proportion élevée de cadres supérieurs (21% dont 4 150 agents appartiennent à la catégorie des cadres dirigeants) dont le comportement, en termes de départ à la retraite, est sensiblement différent de celui des agents

relevant des autres catégories, se caractérisant par un départ plus tardif bien au-delà de l'âge d'ouverture des droits. Aussi au sein des MEF, les prolongations d'activité sont nombreuses et en 2023, l'âge moyen de départ est élevé : pour les agents de catégorie A+ : 65 ans et 4 mois et ceux de catégorie A : 64 ans et 2 mois (Il est dans la moyenne des emplois sédentaires civils pour les deux autres catégories, soit 63 ans et 8 mois).

Aussi la réforme de 2023 aura pour effet d'accentuer cette tendance en raison d'une DAR plus longue comme cela a déjà été évoqué : c'est en effet cette catégorie, qui rentre le plus tardivement dans l'emploi, qui est aussi la plus sensible à la date de liquidation de la pension sans décote et qui également recherche le plus à bénéficier de surcotes. En outre la réforme de l'encadrement supérieur de l'État renforcera ce mouvement. L'administration centrale des MEF est consciente de ce fait : « *La réforme des retraites (prolongation au-delà de la limite d'âge), conjuguée à celle de l'encadrement supérieur, qui a augmenté la durée théorique de carrière et l'indice sommital du corps des administrateurs de l'État - et par voie de conséquence, des emplois supérieurs rémunérés sur la base de la grille des AE - sont effectivement de nature à inciter les cadres supérieurs à différer la date de leur départ à la retraite et à demander une prolongation d'activité* ».

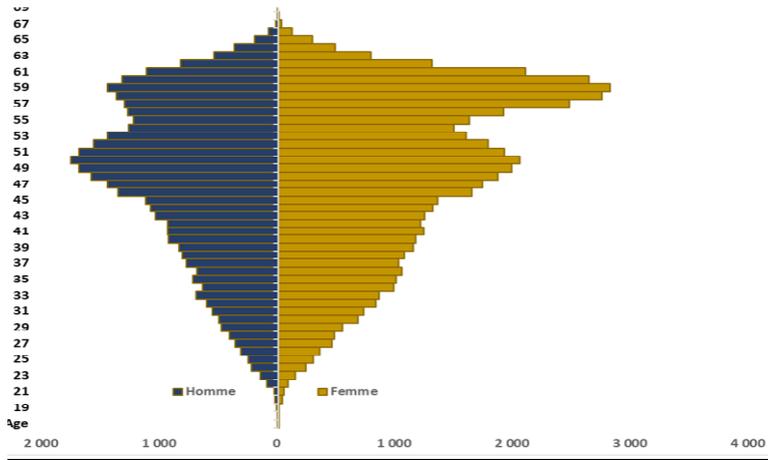
1.3.2.1 Le vieillissement des agents de la DGFIP : un niveau important mais en voie d'être régulé.

En 2023, la DGFIP comprenait environ 95 000 agents, dont 1 500 agents de catégorie A+, 28 500 agents de catégorie A ; 39 130 agents de catégorie B et 26 023 agents de catégorie C. La proportion d'agents de catégorie A et A+ est nettement inférieure à celle de la FPE du fait de l'ampleur de son réseau déconcentré où les agents de catégorie B sont majoritaires.

Le vieillissement des agents de la DGFIP est plus fort que dans l'ensemble de la fonction publique d'État.

Les agents de la DGFIP sont âgés puisque 51 % d'entre eux ont plus de 50 ans et que leur moyenne d'âge est de 48 ans (contre 44 ans dans la FPE) et continue d'augmenter au fil des ans. Ils partent déjà tard à la retraite (63 ans en moyenne) et ils sont nombreux à reporter leur départ à la retraite contribuant ainsi à relever l'âge moyen : en 2023, la DGFIP prévoyait le départ à la retraite de 4 100 de ses agents ; seuls 4 000 sont effectivement partis.

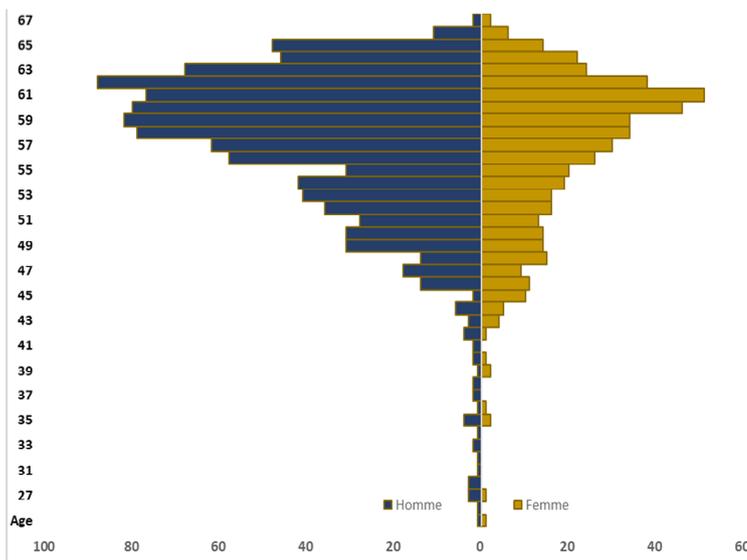
Graphique n°24 : pyramide des âges des agents de la DGFIP en 2022.



Source : DGFIP.

Le vieillissement est encore plus marqué pour les cadres supérieurs de la DGFIP¹¹. 74,5 % d'entre eux ont plus de 55 ans et ils partent à la retraite à 64,7 ans en moyenne. Aussi la réforme des retraites de 2023 aura peu d'influence sur la situation de la DGFIP. Le vieillissement de cette population devrait se poursuivre même si la DGFIP a décidé de limiter le nombre de ses cadres supérieurs qui pourront poursuivre leur activité au-delà de 67 ans comme l'autorise, sous certaines conditions, la dernière réforme des retraites.

Graphique n°25 : pyramide des âges des agents de catégorie A + de la DGFIP en 2022.

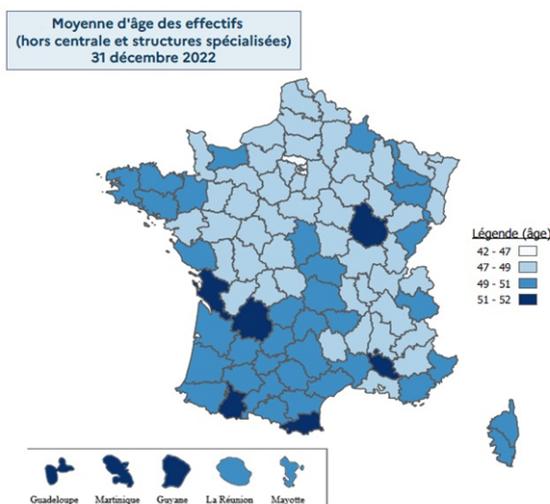


Source : DGFIP.

¹¹ La DGFIP a une définition extensive de la catégorie A+ puisqu'elle y inclut des agents qui relèveraient de la catégorie A dans d'autres administrations (inspecteurs principaux, inspecteurs divisionnaires et administrateurs des finances publics adjoints).

Les départements et régions ne sont pas égaux face au vieillissement de leurs agents. Les plus âgés sont en poste en Outre-mer, dans les départements du Sud-Ouest et du Sud-Est, en Corse et en Bretagne alors que les directions de la petite couronne peinent à recruter et à stabiliser leurs personnels qui ont une forte propension à la mobilité géographique.

Carte n°1 : moyenne d'âge des agents de la DGFIP en fonction des départements.



Source : DGFIP.

Dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2024-2027, la DGFIP a prévu une stabilisation de ses effectifs ; ils ne baisseront plus comme ils l'ont fait depuis la fusion de la direction générale des impôts DGI et de la direction générale de la comptabilité publique DGCP en 2008. Cette décision est la conséquence logique de la fin des travaux relatifs à la réorganisation du réseau local. Celui-ci est désormais stabilisé et ne devrait plus évoluer jusqu'en 2027.

Cette décision aura des conséquences sur la pyramide des âges. La DGFIP a repris depuis 2023 le nombre de ses recrutements de toutes natures (fonctionnaires comme contractuels ; cadres A comme cadres B ou C) : il dépasse désormais le nombre des départs à la retraite dans le respect de son schéma d'emplois.

À moyen terme, cette évolution va se traduire par une baisse mécanique de la part des agents de plus de 50 ans et par une baisse de sa moyenne d'âge dans des proportions que la DGFIP n'est toutefois pas en mesure d'évaluer à ce stade faute de disposer d'une GPEEC performante. La pyramide des âges sera rapidement étêtée car les départs à la retraite seront massifs dans les prochaines années (la part des agents de plus de 62 ans est élevée comme le montre la pyramide des âges ci-dessus) et sa base s'élargira car les recrutements continueront de se faire dans des populations jeunes même si l'âge d'entrée à la DGFIP augmente légèrement depuis quelques années (les nouveaux recrutés sont de plus en plus nombreux à rejoindre la DGFIP après une première expérience professionnelle inaboutie).

La situation des cadres supérieurs n'est pas plus préoccupante que celle de l'ensemble des agents de la DGFIP.

L'âge d'entrée dans cette catégorie (pour l'essentiel administrateurs et administrateurs généraux des finances publiques, depuis 2023 administrateurs de l'État AE) a toujours été élevé

car la DGFIP favorise la promotion interne et promeut dans cette catégorie un petit nombre de cadres subalternes ayant enchaîné de nombreux emplois relevant de plusieurs corps ou grades.

Le nombre de cadres supérieurs, notamment directoriaux, a été ajusté au gré des réformes structurelles au nombre d'emplois de sorte que tous les cadres supérieurs ont un emploi correspondant à leur grade. Aussi il n'existe pas à la DGFIP, comme dans d'autres directions à réseau ou pour l'ensemble de l'encadrement supérieur de la FPE, de risque en fin de parcours professionnels d'écart trop importants, autres que frictionnels, entre les postes disponibles et les personnes sans affectation fonctionnelle. Cette politique a été rendue possible par une gestion étroitement coordonnée entre celle du corps des administrateurs des finances publiques, aujourd'hui en extinction, par le jeu des promotions internes, et les effets des restructurations internes à la direction générale.

La réforme de l'encadrement supérieur modifiera ces équilibres et devrait conduire à un rajeunissement partiel des cadres supérieurs de la DGFIP qui accèdent en second temps de carrière aux fonctions d'encadrement. Cependant et malgré cette structure particulière des emplois supérieurs, en 2023, lors de la sélection au tour extérieur des premiers AE, ont été recrutés parmi les agents de la DGFIP, des agents qui n'auraient pas été auparavant retenus¹² et beaucoup plus jeunes. Ce rajeunissement risque d'avoir pour corolaire des difficultés en fin de carrière tant pour les nouveaux AE que pour l'administration de la DGFIP qui ne pourra pas faire coïncider la durée de détachement de ces agents sur emploi fonctionnel de la direction générale de ces agents (9 ans maximum) avec le cursus pour atteindre les postes de haut niveau.

En conclusion, la DGFIP qui connaît un vieillissement important de ces agents, semble avoir pris la mesure du phénomène et a ajusté sa politique des ressources humaines en conséquence, même si ce rééquilibrage passe par une reprise des recrutements. Elle conduit actuellement un travail avec le SRE pour modéliser l'impact de la réforme des retraites. C'est une approche rare au sein de l'État qui mériterait d'être généralisée tant les données à la disposition du SRE sont riches comme les capacités de ce service à projeter des tendances de moyen et long terme.

1.3.2.2 Un vieillissement des effectifs de la DGDDI fortement tempéré par la reprise des recrutements à partir de 2017.

La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) comptait 16 700 agents en 2023, dont 182 agents de catégorie A+, 4 005 de catégorie A, 7 436 de catégorie B et 5 003 de catégorie C. Malgré une partie de ses effectifs classée en catégorie active, la moyenne d'âge est de 46 ans et 1 mois, légèrement supérieure à celle de l'ensemble de la FPE mais inférieure de celle de la DGFIP. L'âge moyen des agents de catégorie A+ est de 56 ans et 4 mois ce qui est faible.

Les effets cumulés de réformes des retraites et du vieillissement naturel des effectifs ont été compensés à la DGDDI par une reprise importante des recrutements entre 2017 et 2019 pour faire face aux enjeux liés au terrorisme et à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne

¹² Avant la réforme de l'encadrement supérieur de 2023, seuls des AFIPA (administrateurs des finances publiques adjoints) pouvaient être recrutés ; depuis, ont été recrutés des inspecteurs principaux des finances publiques IPFiP, beaucoup plus jeunes.

ce qui a atténué la hausse tendancielle de l'âge moyen de la direction générale qui a même diminué pour les agents de catégorie C (2 ans depuis 2016).

La DGDI dispose d'un modèle robuste de prévisions réparti en 6 familles pour tenir compte des catégories actives et sédentaires ; elle a complété ce modèle par une enquête nationale auprès de ses agents après la réforme de 2023. Celle-ci a enregistré un taux de participation de 52%.

La DGDDI prévoit une baisse des départs en retraite. Cette diminution s'explique par les effets de la réforme de 2023 et la fin des départs en retraites de la génération entrée en activité dans les années 1980, avant les politiques de maîtrise de l'évolution des effectifs des années 2000 et 2010. Cette baisse des départs, bien anticipée, ne devrait pas poser de difficultés particulières à cette direction dont la moyenne des âges est maîtrisée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les réformes successives du régime des retraites, applicables sans distinction notable à la fonction publique, ont eu pour effet d'allonger la vie professionnelle des agents publics dans une proportion de plus de deux ans depuis une décennie. La réforme la plus récente, celle de 2023, poursuit ce processus de nature paramétrique, jouant sur les différents âges légaux de départ à la retraite et sur la durée de cotisations pour liquider sa pension sans décote. Il faudra attendre le début de la prochaine décennie pour qu'elle soit de plein effet, concernant tous les agents publics. À cet horizon et par rapport à 2010, la vie professionnelle des agents publics aura pu, en moyenne et en théorie, être prolongée d'environ 2 ans et 3 trimestres.

L'appréciation de la prolongation de la vie professionnelle sur la gestion des ressources humaines de l'État demande à être mise en perspective avec la tendance irrépessible au vieillissement généralisé de sa pyramide des âges. Ce phénomène est déterminant pour anticiper la démographie des ressources humaines de l'État à court et moyen terme. Or les données sont rares, tant d'ailleurs sur l'impact des réformes des retraites que touchant au processus de vieillissement de la FPE.

Il est cependant possible de dégager quelques tendances dominantes : la proportion des agents de plus de 60 ans, surtout parmi les agents de catégories A et A+, va croître de façon significative et les emplois dits administratifs de catégories A et B seront fortement touchés par le vieillissement. La fonction enseignante et les emplois dits d'encadrement supérieur, qui sont les plus affectés par les effets divers des réformes des retraites, sont aussi un sujet de préoccupation.

Les perspectives démographiques des emplois dits administratifs ouvriraient, à effectifs constants de la fonction publique, des besoins de recrutement considérables. Au-delà du fait que ces besoins sont certainement hors de proportion d'être couverts par des recrutements en raison de la faible attractivité de l'emploi public, il ne serait pas de bonne administration d'en faire, en tant que telle, une cible à atteindre : ce sujet doit être traité comme un enjeu de politique des ressources humaines de l'État qui requiert une réflexion sur la transformation des métiers, des compétences et de l'organisation des administrations comme sur les missions des services de l'État les plus concernés.

La situation contrastée des différentes administrations montre que les approches de ces sujets ont été très diverses, avec parfois une vision cohérente des évolutions en termes

d'organisation et de ressources humaines, mais le plus souvent une absence d'anticipation due notamment à des politiques de recrutement trop changeantes, sans profondeur d'analyse.

Il est désormais nécessaire de forger les outils de prospective indispensables à des ajustements très nombreux des politiques de gestion des ressources humaines pour tenir compte de l'allongement de la vie professionnelle des agents publics dans un contexte de vieillissement des pyramides des âges.

2 FAIRE FACE AUX EFFETS CUMULES DE L'ALLONGEMENT DES CARRIÈRES ET DU VIEILLISSEMENT DES AGENTS DE L'ÉTAT

La démographie de la fonction publique connaît de profondes mutations : la principale d'entre elles est incontestablement le vieillissement prévisible et inévitable de sa population : à l'horizon de 10 ans, les effectifs des agents civils de plus de 60 ans passeront de 169 000 à 229 000 agents.

Les pouvoirs publics ont donc à faire face au défi de gestion des fins de carrière pour un nombre croissant d'agents publics dans un contexte social et politique dominé par le recul de l'âge de la retraite. Or certaines réformes récentes, en premier lieu la réforme de l'encadrement supérieur de l'État, comme la pratique des gestionnaires publics dans leur politique de nomination, vont parfois à l'encontre de la prise en compte de cette situation en promouvant au contraire l'accélération des carrières et le rajeunissement des cadres.

C'est un défi que les politiques de ressources humaines doivent relever, de façon générale en anticipant les effets du vieillissement en cours par une gestion prévisionnelle qui fait défaut aujourd'hui et en ayant recours à de nouveaux leviers de gestion des ressources humaines.

2.1 Éclairer les perspectives de moyen et long terme par des outils adaptés

L'administration de l'État manque de deux outils essentiels pour éclairer ses décisions dans le domaine de la gestion de ses ressources humaines : des études statistiques prospectives, l'élaboration d'un cadre de gestion prévisionnelle pluriannuelle. Ces deux préalables sont déterminants pour sortir de politiques de recrutement trop souvent de circonstances et sans anticipation.

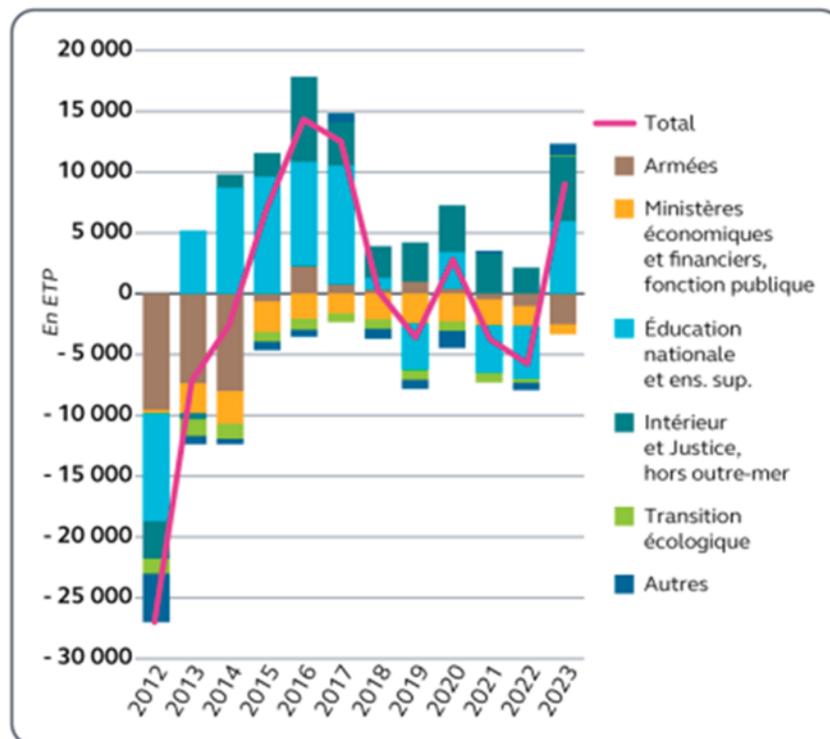
2.1.1 Des politiques de recrutement insuffisamment éclairées par les anticipations démographiques

Les générations creuses ou à l'inverse trop importantes observées au sein de la pyramide des âges de la FPE s'expliquent souvent par des variations dans les politiques de recrutement

au cours du temps. Les effectifs de la FPE ont augmenté régulièrement jusque dans les années 2000. Les agents âgés de la FPE recrutés au cours de décennies 1980 et 1990, une période marquée par un niveau important de recrutements dans l'emploi public, se concentrent au sommet de la pyramide des âges. Par la suite, les politiques de maîtrise des effectifs, notamment le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite dans le cadre de la RGPP ont entraîné une réduction des recrutements de la FPE. Ainsi, de 2002 à 2012, les effectifs de la FPE, hors contrepartie des transferts de compétences aux collectivités territoriales, ont baissé de 124 000 agents. Dans le même temps, les effectifs de la FPT ont augmenté de 306 000 agents et ceux de la FPH de 164 000 dans la FPH.

Depuis 2012, la tendance de l'évolution de l'emploi public est plus heurtée avec une reprise des recrutements. Le graphique suivant illustre le caractère irrégulier des recrutements au fil des exercices récents.

Graphique n°26 : évolution du nombre de postes en exécution entre 2012 et 2023.



Source : Cour des comptes, données direction du budget et ministère

Les recrutements ont repris au sein de la FPE à partir de 2015, pour baisser de nouveau entre 2018 et 2022 : au total les effectifs de la FPE ont ainsi cru de 150 000 agents entre 2015 et 2023 : une augmentation très supérieure à celles de la FPT et de la FPH dont les effectifs se sont accrus respectivement de 70 000 agents et de 69 000 agents.

Plus récemment, les lois de finances initiales pour 2021 et 2022 prévoyaient des progressions d'emplois, ces projections ne se sont pas réalisées dans l'exécution : Les exercices de 2021 et 2022 ont ainsi enregistré - 3 570 ETP en 2021 et -5 765 ETP du fait des difficultés de recrutement dans la fonction publique. De même, la LFI 2023 prévoyait un fort renforcement des effectifs à hauteur de 8 975 emplois. Pour cette dernière année, l'exécution a été conforme aux prévisions de la LFI : 8991 ETP ont été effectivement créés même si par départements ministériels, l'exécution se distingue nettement de la prévision.

Les politiques de recrutement peuvent relever de projets politiques globaux ou d'objectifs quantitatifs préétablis comme ce fût le cas avec la RGPP et l'objectif de réduire les effectifs en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur deux partants en retraite. Elles peuvent être aussi une constante de la gestion de certains ministères ou directions générales : les MEF et la DGFIP en offrent une illustration. Ces politiques assumées et affichées ont des effets sur les pyramides des âges, en réduisant les effectifs des strates générationnelles les plus jeunes, mais ces effets sont alors prévisibles et leurs conséquences anticipées car souvent liées à des réformes de structures et d'organisation.

Il en est autrement lorsque les politiques de recrutement sont erratiques. Plus ou moins indépendantes de réformes structurelles touchant l'organisation des services et le périmètre des missions, souvent décalées des évolutions démographiques de la population concernée, par exemple pour la fonction enseignante, et de celles des effectifs de l'État, elles flottent au gré des seuls arbitrages politiques.

Or il existe plusieurs vecteurs, associés à des méthodes de travail et de concertation, pour encadrer une gestion prévisionnelle et pluriannuelle des emplois : « *La gestion prévisionnelle n'est rien d'autre que l'introduction du temps, de façon consciente, dans la gestion, en amont du système de GRH en éclairant les décisions par des analyses appropriées, et en aval en contribuant au pilotage de la performance RH.* »¹³

Éléments de définition de la GPEEC et de la GPRH

La GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences) est l'exercice pluriannuel qui consiste à :

- 1 - caractériser les emplois, les effectifs et les compétences actuels de l'organisation,
- 2 - opérer leur projection à court terme (1 an) et à moyen terme (3 ans) sous forme d'une ou plusieurs hypothèses
- 3 - effectuer l'exploration des besoins futurs en emplois, effectifs et compétences et à identifier une cible stratégique
- 4 - analyser les écarts entre les ressources projetées et les besoins futurs de l'organisation

La GPRH (gestion prévisionnelle des ressources humaines) est une approche pluriannuelle plus opérationnelle de la GRH qui :

- 1 - se fonde en amont sur les orientations stratégiques de la politique RH, découlant notamment des évolutions prévisibles des services (missions, organisation, ressources...) et sur l'analyse des données quantitatives et qualitatives de l'exercice de GPEEC
- 2 - conduit à l'élaboration de plans d'actions qui portent sur l'ensemble des actes de la GRH : affectation, formation, recrutement, promotion, rémunération...

¹³ Patrick Gilbert, Professeur émérite à l'IAE Paris-Sorbonne Business School (Université Paris I-Panthéon-Sorbonne). Ses recherches et ses enseignements portent sur les transformations du travail et sur leurs modes de régulation, particulièrement au travers des dispositifs de gestion.

2.1.2 La carence d'un outil partagé de prévisions démographiques de la FPE

Il est révélateur que l'enquête de la Cour n'ait pas pu d'emblée s'appuyer sur travaux disponibles (pyramides des âges) à l'horizon d'une ou deux décennies. C'est au contraire l'enquête qui a provoqué la production de projections tant générales que ministérielles alors que les données nécessaires à la réalisation de ces travaux projectifs étaient disponibles. Ces traitements ont été faits par le Service des retraites de l'État (SRE). Ni la DGAFP, ni la direction du budget ne disposaient de tels outils de travail. De surcroît la collaboration inter ministérielle n'existe pas pour établir sur des bases partagées les projections existantes, portant sur les départs en retraite, et les faire faire évoluer. Le SRE a bien indiqué que les travaux de projection qu'il effectuait, pour évaluer les départs en retraite, se faisaient sans contact avec la DGAFP, ni avec les départements ministériels. Seule la direction du budget, en raison des besoins pour le suivi du CAS Pensions de l'État, est associée. En outre le SRE a retenu des conventions sur l'évolution de l'emploi public qu'il aurait été judicieux d'établir avec les principales administrations employeuses.

La DGAFP ne produit pas de projections sur le vieillissement des effectifs de la fonction publique. Elle ne dispose pas non plus de projections de départs à la retraite. Le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (RAEFP) donne seulement des informations sur la situation à date de publication sur les agents de plus de 50 ans et sur les départs à la retraite. Enfin la direction générale ne conduit pas d'analyses spécifiques sur les facteurs modifiant significativement l'évolution naturelle de la démographie de la FPE. Certaines directions conduisent des travaux sur le vieillissement des effectifs : par exemple la DGFIP annonce que des travaux vont être lancés courant 2024 avec le SRE pour actualiser sa prévision des départs en retraite. Cette collaboration unique est facilitée par le fait que le SRE fait partie de la DGFIP. En effet de façon générale les SIRH (Système d'Information des Ressources Humaines) des départements ministériels ne sont pas conçus pour élaborer des projections à court et moyen terme ; ils sont centrés sur la gestion de la paye et des schémas d'emplois.

La construction d'un outil statistique et méthodologique est un préalable indispensable à la création d'une GPEEC de l'État. Par ailleurs il n'est pas normal que les projections soient établies selon une base conventionnelle unique et conservatrice de la situation actuelle de la part de l'emploi public dans la population active, en outre à moyenne et longue échéance.

Sans instruction, les services statistiques disposant des données et des compétences (SRE notamment) ne peuvent fonder leurs projections que sur des bases existantes et relativement consensuelles (issues du COR). Il serait donc indispensable que les prévisions issues d'un outil statistique démographique sur la FPE soient orientées par des consignes relatives aux hypothèses d'évolution de l'emploi public retenues à moyen et long terme. Elles ne peuvent qu'émaner du niveau gouvernemental.

Recommandation N°1 (DGAFP, SRE) : Construire un appareil statistique en vue de produire des projections démographiques de l'emploi public de l'État.

2.1.3 L'urgence à mettre en œuvre des gestions prévisionnelles des emplois et des compétences, déclinées selon les niveaux les plus adaptés

C'est un constat très partagé que l'absence d'une GPEEC de la FPE et au sein de l'administration d'État.

On peut certes estimer qu'un exercice de cette nature n'est adapté ni à l'ampleur des effectifs de la FPE, ni à la diversité de leurs missions et de leurs compétences. Aussi pour répondre à cette objection, qui sert souvent de prétexte à l'immobilisme, il doit être rappelé que la GPEEC peut être graduée selon les niveaux d'analyse : axée sur la prévision à grande échelle au niveau de la DGAFP, plus opérationnelle et déclinée par département ministériel, voire par service. L'examen de la situation de plusieurs départements ministériels ou de directions générales a montré la valeur d'une approche de proximité.

Le défaut actuel d'un exercice de cette nature est une grave carence au regard des constats précédemment posés, tant en ce qui concerne la prise de conscience des effets des projections démographiques que de leur prise en compte dans les politiques des ressources humaines. Cela conduit à une absence de diagnostic partagé au sein de l'État.

Actuellement ce chantier souvent évoqué comme prioritaire demeure parcellaire et segmenté.

Chaque département ministériel doit élaborer une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, conformément à l'article 7 du décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion (LDG) et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires, en application de la LTFP de 2019. Les LDG doivent définir les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de l'administration, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences. Elles peuvent porter sur la politique de recrutement et d'emploi, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le développement et l'accompagnement des transitions professionnelles. Ainsi, l'article 8 du décret précité prévoit que les lignes directrices de gestion fixent, en matière de mobilité, notamment l'adaptation des compétences aux évolutions des missions et des métiers de l'administration et le développement de l'accompagnement des projets individuels de mobilité et d'évolution professionnelle au sein ou à l'extérieur de l'administration d'emploi.

Dans certains cas, les lignes directrices de gestion tiennent compte des adaptations liées à l'allongement des parcours, comme celles du ministère de l'Éducation nationale qui précisent que le ministère accompagne la dernière partie de la carrière des agents, en valorisant, notamment, la retraite progressive qui constitue un des dispositifs de gestion de fin de carrière des agents. Les LDG permettent aussi de fixer des durées minimales et maximales d'occupation de certains emplois.

En ce qui concerne l'encadrement supérieur, la DIESE note que si des éléments de GPEEC figurent dans les LDG interministérielles (prise en compte de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État), les ministères sont mal outillés pour cet exercice. Elle observe qu'une « première étape consisterait à avoir une vision précise de la cartographie de

l'encadrement supérieur (pyramide des âges, rythme des départs, entrées...) qui n'existe pas encore ».

La Cour a déjà fait observer dans son rapport sur le bilan d'étape de l'application de la Loi de transformation de la fonction publique de 2019 ¹⁴ que les LDG étaient très hétérogènes, souvent formelles, et en ce qui concerne la GPEEC, incomplètes, voire inexistantes.

Certains segments de la FPE sont pris en compte sous la pression de l'adaptation indispensable des ressources humaines de l'État aux défis techniques et de compétences. Par exemple, depuis 2017, un chantier interministériel de transformation de la fonction RH est engagé ayant pour objectif le développement d'une réflexion prospective des métiers mais dans la seule perspective de la transformation numérique. A ce titre, un plan d'action a été déployé en 2019 qui s'articulait autour de trois objectifs majeurs : attirer et recruter les bons profils, développer la mobilité et les parcours professionnels des agents de la filière et faciliter le recours au contrat pour les métiers du Numérique et des Systèmes d'Information et de Communication (NSIC).

Récemment la Dinum s'est dotée d'une feuille de route pour construire une filière sur ce segment spécifique. Le travail est seulement amorcé en 2024.

Dans le même esprit, l'introduction des nouvelles technologies conduit les administrations à lancer des exercices prospectifs. Ainsi les MEF ont lancé une étude GPEEC en 2024 pour analyser les impacts du numérique et de l'IA sur les métiers du contrôle et de l'enquête dont « *les futures conclusions pourraient en partie orienter des décisions en matière de gestion de l'allongement de la vie professionnelle* ». Malgré leur intérêt, ce type de travaux demeure trop fragmenté par rapport aux enjeux d'ensemble de la FPE.

Certains services comme le service statistique de l'enseignement supérieur et de la recherche SIES ont élaboré et disposent de statistiques et projections détaillées sur l'évolution des départs en retraite et sont capables de les relier à la réduction progressive de la population universitaires en raison des évolutions démographiques. La généralisation de projections similaires pour les principaux ministères employeurs de la FPE serait une avancée notable.

Au total les exercices prospectifs et réflexifs demeurent très insuffisants et trop aléatoires selon les administrations, de surcroît portés seulement par le vecteur des LDG qui sont des documents ministériels au contenu aujourd'hui formel et hétérogène. Conscients de ce constat, les ministres chargés de la fonction publique et de la transformation de l'État et délégué aux comptes publics ont missionné en mars 2024 l'inspection générale de finances pour la conduite d'une étude sur la mise en œuvre d'une GPEEC au sein de la FPE. Ses conclusions devront être rendues avant la fin de 2024.

En l'état des évolutions majeures de la situation démographique prévisible de la FPE, un travail stratégique approfondi s'impose. Celui-ci devra intégrer des paramètres issus de l'évolution démographique nationale qui détermine les besoins futurs en emplois public. Comme l'exposition de données dans ce rapport le démontre, les moyens existent.

Il faut aujourd'hui les mobiliser et leur donner un cadre conceptuel selon une méthode partagée avec l'ensemble des administrations de l'État. Il revient à la DGAFP de lancer un tel

¹⁴ Publié en octobre 2023.

chantier au sein de la FPE en veillant à proposer une architecture déconcentrée, prolongeant l'initiative qu'elle a prise en relançant en 2024 le réseau de ses correspondants GPECC.

Recommandation N° 2(DGAFP, DB) : Lancer dans les plus brefs délais un travail conceptuel et collaboratif pour la création d'une GPEEC de l'emploi de l'État, selon une architecture déconcentrée et déclinable par département ministériel, voire par direction, par corps ou type d'emplois.

2.2 Maintenir l'employabilité des agents : prévenir l'usure professionnelle, accompagner les reconversions, moduler les déroulements de carrière

La dynamique du vieillissement des agents combinée avec celle de l'allongement de la vie professionnelle, d'une moindre intensité, a des impacts directs sur le fonctionnement et l'organisation des services de trois façons différentes : le risque d'une plus grande fréquence des pathologies rencontrées par les agents limitant leur employabilité imposant leur accompagnement, voire leur reconversion ; la probabilité de devoir gérer d'importantes mutations d'agents, selon les politiques de recrutement, pour l'accomplissement des tâches effectuées précédemment par des agents plus jeunes, enfin savoir moduler les déroulements de carrière pour assurer les fins de parcours professionnels.

Si la première problématique est connue et plutôt anticipée, les deux dernières demandent de prendre un certain nombre de mesures.

2.2.1 Prévenir les conséquences du vieillissement pour répondre à l'objectif de maintien de l'employabilité

Le quatrième axe du premier Plan Santé au Travail (2022-2025) incite les employeurs à développer plus systématiquement des logiques de prévention et d'accompagnement professionnel dans le but de créer des conditions favorables au maintien de l'employabilité des agents publics :

- L'accompagnement au titre de la prévention dont l'objet est d'intervenir pour anticiper les difficultés de l'agent à poursuivre un déroulement normal de carrière dans son métier et son service. Le décret du 22 juillet 2022 relatif à la formation et à l'accompagnement personnalisé des agents publics en vue de favoriser leur évolution professionnelle renforce la place des conseillers RH et des conseillers « mobilité carrière » qui peuvent proposer des actions de formation et d'immersion dans un nouveau milieu professionnel.
- L'accompagnement au titre de la reconversion qui a pour vocation de proposer à l'agent public reconnu inapte à exercer tout ou partie des fonctions de son grade, une évolution de carrière par un reclassement dans un autre corps ou cadre d'emploi par la voie du détachement. Cette démarche poursuit « *l'objectif de maintien du plus grand nombre d'agents concernés en emploi au sein du service public, dans un environnement et une organisation du travail adaptés à l'état de santé de l'individu*

en promouvant la période de préparation au reclassement (PPR) et le reclassement » mentionne la DGAFP.

Concrètement, pour que ces dispositifs de reclassement et de reconversion soient opérationnels, une chaîne assez complexe d'acteurs sanitaires et sociaux et de responsables des RH de plusieurs services d'emplois doit être mise en place.

Il est très loin d'être certain que ce chaînage soit effectif entre services de l'État de façon systématique. Si la recherche de l'employabilité de l'agent est un objectif parfaitement adapté à la prise en compte du vieillissement, il requiert des méthodes et des moyens transversaux nécessitant des DRH très impliquées et armées, et surtout en relation étroite. Or comme le rapport sur le bilan d'étape de la mise en œuvre de la LTFP de 2019 de la Cour des comptes ¹⁵ l'a fait observer, les bourses des emplois publics restent un outil encore balbutiant et le fonctionnement des bassins d'emplois locaux, animés par les préfetures, qui ont vocation à faciliter les mobilités et reconversions entre administrations de l'État, est loin d'être effectif et généralisé.

Certes de nouveaux dispositifs ont récemment été mis en place dans le cadre de la stratégie interministérielle pour l'accompagnement de la mobilité et de l'évolution professionnelle 2022-2024. L'un de ses objectifs est de généraliser l'accès des agents à l'accompagnement personnalisé. Parmi les outils proposés par la stratégie, peuvent être cités la « Fabrique de l'accompagnement RH », lancée en avril 2023 et réunissant une cinquantaine de représentants des employeurs publics de l'État, ayant vocation à traiter la question de l'accompagnement de carrière des seniors. En outre, les seniors, comme tous les autres agents publics, peuvent bénéficier de périodes d'immersion professionnelle (2 à 10 jours) pour appréhender un nouveau métier et/ou un nouvel environnement de travail.

Ces efforts sont indispensables car la tendance à la mobilité, et donc à accepter un reclassement, diminue avec l'âge. Le taux de changement d'établissement décroît avec l'âge et aussi avec l'ancienneté dans la fonction publique. Le taux est de 15,5% parmi les 25-29 ans, seulement de 4,4% parmi les 50-59 ans et de 2,4% parmi les 60 ans et plus. Une des raisons ne tient pas mécaniquement à l'âge mais aussi au mode de gestion des agents, la mobilité étant davantage valorisée, voire organisée en début de carrière, même obligatoire pour les agents de catégorie A où elle est une des conditions de la promotion. A cet égard, la valorisation des acquis de l'expérience professionnelle des agents (VAE) pourrait être un instrument plus mobilisé¹⁶, comme la Cour l'a recommandé récemment

Par ailleurs différents leviers ont été développés en 2023 pour mieux concilier l'activité professionnelle des agents en parcours de soins, comme le temps partiel thérapeutique ou le télétravail étendu pour raisons médicales. De façon générale, une réflexion sur le recours plus systématique au télétravail en fin de carrière, pour certains types de mission, pourrait être utile. Il n'existe pas de travaux sur le point de savoir si le télétravail pourrait être une modalité d'employabilité accrue par rapport à l'âge, cependant les données statistiques par strates d'âge laissent penser que l'aptitude au télétravail n'est pas déterminée par l'âge : en effet la part des agents de la FPE (hors enseignants) ayant travaillé au moins un jour en télétravail durant la

¹⁵ Publié le 9 novembre 2023

¹⁶ Observations définitives relatives à la VAE au sein de la fonction publique, publiées le 3 juin 2024

semaine est supérieur pour les agents de plus de 50 ans (44%) à celle des agents entre 30 et 50 ans (38%)¹⁷.

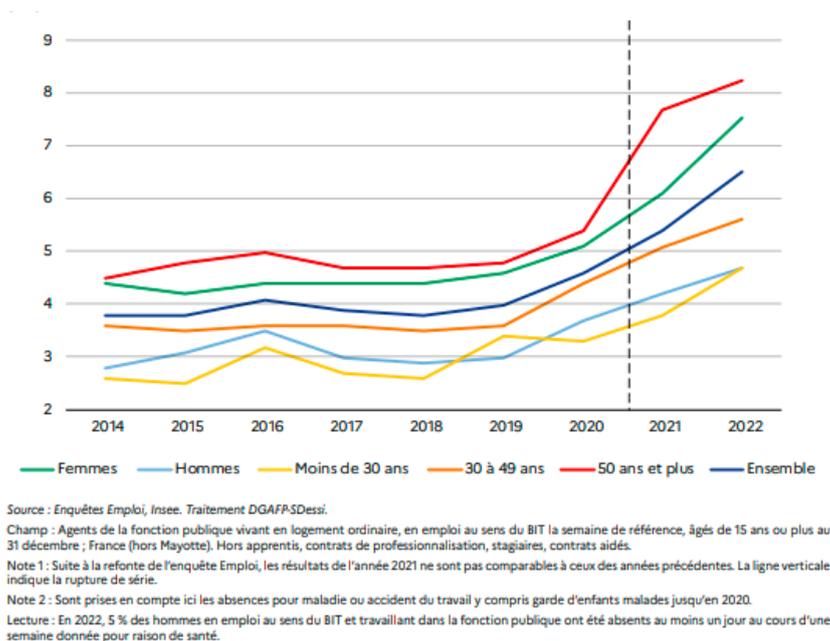
Enfin, il est raisonnable d'anticiper que le vieillissement des agents aura des effets sur le taux d'absentéisme et sur les demandes de prise en charge de situations d'invalidité.

En 2022, 8% des agents de la fonction publique âgés de 50 ans et plus ont été absents pour raison de santé contre 5% des moins de 30 ans et 6% des 30-49 ans. Les absences pour maladie sont plus fréquentes dans la FPT et la FPH que dans la FPE, quels que soient le sexe ou la tranche d'âge des agents.

Par ailleurs la durée des absences augmente avec l'âge. Ainsi, en moyenne, les agents de la fonction publique âgés de 50 ans et plus se sont absentés pour raison de santé 19 jours dans l'année, soit une durée deux fois plus longue que pour les agents de moins de 30 ans et aussi presque deux fois plus longue que la moyenne (10,2 jours dans la FPE hors enseignants et 11,6 jours pour la fonction enseignante). Les agents de la fonction publique sont absents plus longtemps que les salariés du secteur privé, quel que soit l'âge, et cet écart augmente avec l'âge (+ 0,8 jour pour les moins de 30 ans, + 1,5 jour pour les 30-49 ans, + 4,2 jours pour les 50 ans et plus).

Dans un contexte général de progression de l'absentéisme pour raisons de santé (cf. graphiques ci-dessus), la hausse concernant les agents de plus de 50 ans est notable, même préoccupante.

Graphique n°28 : évolution de la part des agents absents au moins un jour au cours d'une semaine donnée pour raison de santé dans la fonction publique, selon le sexe et l'âge (en %).



Les agents classés en catégorie active, plus exposés à l'usure professionnelle, ont vu leur âge de départ également reculer dans les mêmes proportions que les autres agents. Au sein

¹⁷ Point Statistique de novembre 2022 de la DGAFP

de la FPE, l'âge moyen de départ des agents dits de catégorie active était avant la réforme de 59,9 ans, cet âge sera progressivement porté à 62 ans.

Il est impossible de mesurer à l'heure actuelle si une inflexion significative risque de se produire dans le degré d'employabilité des ces agents due à l'allongement de la vie professionnelle.

Cependant il est intéressant de noter la grande prudence d'une direction directement concernée : la DGGI observe en effet que « *Les agents exerçant des fonctions classées en catégorie active (branche de la surveillance) ont été concernés par le recul de la limite d'âge et l'assouplissement du dispositif de bonification des services (bonification du 1/5) dont la dégressivité a été supprimée. Ces mesures semblent ouvrir, en première analyse, la possibilité pour l'administration de bénéficier plus longtemps de cette population expérimentée. Cependant, compte tenu des conditions de santé particulières requises sur ces fonctions, il est prévisible que le vieillissement de la population conduira aussi à un absentéisme plus important (COM, CLM/CLD) limitant d'autant le bénéfice attendu* ».

Il serait également nécessaire que l'administration examine si le vieillissement en cours des effectifs va produire une augmentation des besoins de prise en charge de situations d'invalidité, en articulant cette réflexion avec une estimation de l'évolution des départs pour invalidité.

2.2.2 Reconvertir les agents et aménager les fins de parcours professionnels

Deux questions d'ordre différent se posent : d'une part accompagner des reconversions professionnelles nécessaires aux besoins des services en cas de remplacement partiel des départs en retraite, d'autre part réguler le déroulement des carrières selon la démographie des effectifs et aménager les fins et troisième temps de carrière.

2.2.2.1 Accompagner les reconversions professionnelles pour combler des déficits générationnels sur certains emplois et métiers.

Au-delà de la question de l'accompagnement en vue de reconversion évoquée précédemment, liée à des situations d'usure professionnelle, une autre question mérite d'être traitée qui renvoie au type de politique de recrutement que l'État mettra en œuvre dans les prochaines années.

Les projections des pyramides des âges présentées précédemment montrent en général une moindre déformation en 2045 car la convention de calcul retenue par le SRE est celle de la stabilité de la part des fonctionnaires dans l'ensemble de la population active ce qui revient à retenir un remplacement à l'identique des départs en retraite. Dans cette hypothèse, la difficulté résiderait à gérer une période de transition limitée dans le temps due au caractère convexe de certaines courbes montrant un déficit générationnel autour de 45/50 ans.

La convention retenue est conservatrice de la situation actuelle. Or d'autres hypothèses de politique de recrutement auraient pu être retenues.

La part constante de l'emploi public dans la population active est loin d'être acquise ainsi que le remplacement à due concurrence des départs à la retraite, sauf probablement dans des secteurs particuliers couverts par des lois de programmation mais qui relèvent le plus souvent des catégories actives de la FPE (fonction militaire, ordre public par exemple) dont les pyramides des âges sont de nature différente. Par ailleurs et quelle que soit la politique de recrutement, si le défaut d'attractivité de l'emploi public s'avérait une constante, associée à une capacité aléatoire à recruter des agents contractuels, des déficits persistants pourraient apparaître dans certaines classes d'âge. Au total, à missions constantes de l'État, des agents plus âgés devraient être amenés à occuper des postes auparavant tenus par des agents plus jeunes.

La réflexion sur les possibilités de substituer des profils d'agents à d'autres ne peut être menée selon une vision purement quantitative, elle demande une déclinaison plus fine, (1) par services ou missions, se rapportant (2) à la redéfinition des tâches et de l'organisation, (3) et également à la révision des processus de travail mis en œuvre : simplification, dématérialisation, numérisation des process, etc. En outre ce type de réflexion, même finement menée, court le risque d'être beaucoup trop théorique si elle n'incorpore pas des analyses comportementales, par exemple l'acceptation de la prise en charge de nouvelles tâches ou responsabilités et l'accompagnement idoine en termes de formation et des appréciations sur l'aptitude physique et psychologique.

Les exercices de GPPEC à lancer dans l'ensemble des ministères doivent incorporer un recensement des missions et des tâches pouvant être exercées par des agents plus âgés. Ces mutations professionnelles doivent être préparées et accompagnées, la DITP devrait être sollicitée sur les aspects qui requièrent une capacité d'analyse de la transformation des processus de travail.

Enfin ces mutations professionnelles devront être valorisées dans la partie variable du régime indemnitaire des agents concernés. D'ores et déjà il existe plusieurs mécanismes statutaires ou indemnitaires qui permettent de favoriser les mutations professionnelles des agents, ou par des gains de rémunération ou, à défaut, en maintenant le niveau de celle-ci. Par ailleurs le déploiement récent des indemnités de maintien de rémunération à destination des fonctionnaires, militaires et agents contractuels de droit public qui suivent une période de formation au sein d'une école de service public en vue d'accéder à un corps, devrait faciliter les des reconversions professionnelles précédant une troisième partie de carrière.

<p>Recommandation n°3 (DGAFP) : Recenser les métiers ou missions pouvant être assurés grâce à la mutation d'agents plus âgés, accompagner ces mutations professionnelles par des dispositifs de formation et d'incitation indemnitaire existants.</p>
--

2.2.2.2 Moduler les déroulements de carrière pour s'adapter aux réalités démographiques

Deux leviers de nature différente sont à appréhender :

D'une part accompagner l'allongement du parcours professionnel par des durées par grade plus longues évitant un plafonnement excessif sans perspective à partir d'un certain âge,

ce type de dispositifs concerne plutôt les agents de catégories B et C même si les enseignants (catégorie A) en ont bénéficié ;

D'autre part ralentir le déroulement de carrière des agents de catégorie A et A+ qui représentent déjà et représenteront à l'avenir une part majeure des agents âgés de plus de 60 ans mais dans le contexte paradoxal de la réforme de 2023 de l'encadrement supérieur de l'État qui promeut plutôt l'accélération des carrières.

L'adaptation des échelles de grades et de rythme des promotions de grade : une solution limitée de nature statutaire.

L'allongement de la vie professionnelle a été pris en compte lors du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » PPCR dès 2015, en procédant à un allongement de la durée des grades des corps ou cadres d'emplois de la fonction publique. Depuis cette date, les ministères sont sensibilisés au fait de cadencer la progression au sein d'un corps ou cadre d'emplois (ou le passage à un corps ou cadre d'emplois supérieurs) de telle sorte qu'un agent puisse y dérouler pleinement la plus grande partie de sa carrière sans se trouver à plafonner au dernier échelon d'un grade pendant une durée longue avant sa date de départ à la retraite.

Pour ce faire, il s'agit de créer des échelons supplémentaires au sommet des corps et cadres d'emplois ou de faciliter l'accès à un grade ou à un corps de niveau supérieur. Ces différents leviers (allongement de la durée sur un échelon et un grade donné mais compensé par une revalorisation indiciaire, création d'échelons supplémentaires, accroissement des possibilités d'accès à des corps supérieurs) ont un coût.

Si les PPCR ne peuvent être réduits à la seule dimension de réponse à l'allongement de la vie professionnelle des agents de l'État et sans qu'il soit possible de distinguer en leur sein ce qui relève de cette problématique par rapport celle de la revalorisation générale des carrières, leur coût est estimé de 2017 à 2021 à 3,6 Md€.

Enfin ces dispositifs sont essentiellement de nature statutaire, indiciaire, voire indemnitaire : en pratique ils ne modifient pas le type d'emplois occupé par l'agent jusqu'à la fin de sa carrière. Pour ce faire, il faut agir sur les mobilités horizontales (entre directions, entre départements ministériels) ou verticales (par le jeu des promotions) ce qui implique la création de parcours professionnels beaucoup fluides. Une des conditions premières pour concrétiser cette fluidité de second temps de carrière est l'accompagnement à la reconversion, point traité ultérieurement.

Ces dispositifs sont cependant des outils utiles car ils répondent à une demande sociale de continuer à proposer des perspectives en fin de carrière : ainsi les MEF observent une forte pression syndicale pour recréer des « *promotions de fin carrières* », par exemple par des plans de requalification des emplois lorsque les grilles de progression par type d'emplois sont saturées et bloquent l'avancement. Cette problématique concerne principalement les agents de catégorie B dont les pyramides des âges sont notablement détériorées.

La problématique complexe de l'encadrement supérieur de l'État : un hiatus difficilement soluble.

La réforme de l'encadrement supérieur entamée en 2022/2023, comportant notamment la création du corps des administrateurs de l'État AE (ayant vocation à réunir 5 500 agents) se substituant à près de 16 corps supérieurs de l'État, une nouvelle architecture des grades et un processus nouveau d'avancement ayant l'ambition d'accélérer les carrières des cadres

supérieurs, n'est pas achevée, laissant encore les corps supérieurs techniques hors de son champ. Ses effets sur les carrières sont cependant prévisibles, exacerbant les problèmes de gestion de fins ou de 3^o temps de carrière pour un encadrement supérieur de l'État vieillissant alors que la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) observe une tendance permanente à nommer des agents à des postes d'encadrement supérieur de plus en plus jeunes : par exemple la tranche des 41-45 ans est la génération la plus représentée parmi les nominations effectuées sur des postes de cadres dirigeants en 2023.

Ce mode de gestion est paradoxal dès lors que des dispositions législatives et réglementaires concernant de nombreux corps ou emplois supérieurs prévoient un âge de départ à la retraite différé par rapport au reste de la FPE. Le décret du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État a arrêté une liste d'emplois¹⁸ dont les limites d'âge sont plus élevées ; elles ont évolué au fil des réformes comme celles des autres fonctionnaires. Ainsi en 2010, la limite d'âge est passée de 65 ans à 67 ans. Cette limite d'âge n'a pas été modifiée par la réforme de 2023 qui a prévu cependant la possibilité de maintenir en fonction les agents jusqu'à 70 ans. De nombreux textes spécifiques complètent ce dispositif en prévoyant des dispositions similaires pour d'autres corps supérieurs de l'État ou pour certains emplois dont la limite d'âge peut même être portée à 68 ans.

Par ailleurs, les cadres ont tendance à rester le plus longtemps possible en activité notamment pour des considérations professionnelles (intérêt des fonctions) mais aussi pécuniaires et familiales (niveau des rémunérations d'activité et baisse substantielle des revenus en raison de la non prise en compte des primes dans l'assiette de calcul des retraites, scolarité plus tardive des enfants) ; la plupart bénéficient ainsi du régime de surcote lors de la liquidation de leurs droits à retraite.

Ces facteurs devraient logiquement conduire à ralentir les déroulements de carrière de telle sorte que les cadres supérieurs de l'État ne se trouvent pas massivement sans perspective professionnelle à un temps encore éloigné de leur retraite. Les principaux leviers du ralentissement de la progression de carrière sont connus : retarder les âges de nomination aux postes fonctionnels et maintenir plus longtemps les agents dans l'exercice de leur poste fonctionnel.

Or l'accélération des carrières est un point central de la réforme de l'encadrement supérieur, conçue comme une incitation pour les agents à occuper des postes d'emplois fonctionnels. La durée passée par échelon est réduite selon les niveaux des postes occupés et le niveau indiciaire atteint lors de l'occupation de ces postes, est conservé. Au total la progression dans l'échelle indiciaire est accélérée. Si l'intensité de cette accélération est encore à valider¹⁹, il n'en demeure pas moins que l'esprit de la réforme va en ce sens.

¹⁸ Cette liste inclut : les commissaires généraux, les hauts commissaires, les commissaires, les secrétaires généraux, les délégués généraux et les délégués, lorsqu'ils sont placés directement sous l'autorité du ministre ; les directeurs généraux et les directeurs d'administration centrale ; le SGG et le SGDSN ; les délégués interministériels ; les ambassadeurs et certains consuls généraux ; les préfets et les directeurs des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale et le chef du service de l'IGPN ; enfin, les recteurs d'académie.

¹⁹ Les Observations définitives de la Cour publiées en décembre 2023 sur la réforme de l'encadrement supérieur des MEF montrait que l'accélération indiciaire était effective mais restait modérée rapportée à la totalité d'une carrière : un directeur d'administration centrale gagnerait deux ans et demi sur la progression indiciaire de

Si l'analyse est restreinte aux cadres dirigeants suivis par la DIESE (les cadres occupants ou ayant occupé un poste de cadre dirigeant : directeurs d'administration centrale, délégués interministériels, secrétaires généraux des ministères, préfets, ambassadeurs, recteurs), il apparaît que ces 2600 agents ont plus de 55 ans pour 52% d'entre eux (et plus de 65 ans pour 10%), 35% d'entre eux se situant dans la tranche d'âge 45/55 ans.

Au total l'âge moyen de la population des cadres dirigeants en poste s'établit à 56 ans (hommes) et 54 ans (femmes), leur laissant une perspective de vie professionnelle d'au moins 12 ans.

L'analyse des flux, à partir des résultats des comités d'audition pour la nomination aux postes fonctionnels les plus importants, montre une tendance à nommer en plus grand nombre des personnes plus jeunes malgré la grande variabilité annuelle pour une population aussi singulière. En 2019, 2020 et 2022, la tranche d'âge la plus représentée est celle des 46-50 ans ; l'année 2021 se singularise par le fait que les nominations les plus nombreuses sont celles entre 56 et 60 ans alors qu'en 2023, c'est la tranche des 41-45 ans qui est la plus représentée.

Analyse de la DIESE sur les facteurs aggravant les effets de l'évolution naturelle de la démographie de l'encadrement supérieur

Le vieillissement des populations de cadres combiné à la raréfaction des débouchés accentue la difficulté, pas nouvelle, qu'ont les administrations à offrir des postes satisfaisants en fin de carrière. La raréfaction des débouchés résulte de plusieurs facteurs :

- les suppressions de poste dans les administrations
- les réorganisations successives, notamment au niveau de l'administration territoriale (par exemple fusion des DRIRE – DIREN- DRE à la fin des années 2000 puis fusion des régions) qui ont conduit à réduire fortement les postes de numéro 1
- le pilotage des effectifs dans les inspections
- plus récemment, et directement issue de la réforme de la haute fonction publique, la fonctionnalisation de nombreuses fonctions et son corollaire : la durée limitée sur ces fonctions.

Par ailleurs le durcissement des règles de déontologie affecte la possibilité de faire des allers-retours et réduit les possibilités de trouver des postes en dehors de l'administration (ce phénomène ne concerne cependant pas seulement les cadres en fin de carrière).

Ces tensions, d'ores et déjà présentes dans la gestion de l'encadrement supérieur, vont d'autant plus apparaître que la gestion du corps des administrateurs de l'État, centralisé au niveau ministériel et suivi au niveau interministériel, risque de concentrer la situation de cadres supérieurs sans affectation sur emplois fonctionnels.

Alors qu'auparavant ces agents de plus de 55/60 ans, après avoir occupé des postes fonctionnels ou avoir été en mobilité ou disponibilité, retrouvaient systématiquement une affectation dans leur service d'origine en raison de leur appartenance à un corps qui correspondait à ce service, ils voient maintenant ce mécanisme rompu par la fonctionnalisation

l'administrateur n'ayant exercé aucun emploi fonctionnel de niveau supérieur ou égal à sous-directeur sur une période totale de douze ans et six mois.

de la plupart des postes, y compris dans les inspections générales, qui permet aux chefs de service de pourvoir par d'autres voies les postes disponibles. Aussi le risque de créer une masse d'agents sans affectation, indépendamment de la gestion frictionnelle traditionnelle des nominations, est non seulement plus grand mais aussi plus visible.

La Cour avait déjà observé lors de l'examen de la réforme de l'encadrement supérieur des MEF (rapport précité en note de bas de page 18) que la gestion centralisée des administrateurs de l'État modifiait leur situation, elle estimait que cette situation nouvelle exigeait une réflexion prospective globale. La DIESE fait un constat similaire en indiquant que la question de l'affectation après la sortie d'un emploi fonctionnel reste très largement ouverte, en évoquant la notion de troisième partie de carrière. En effet dans ces cas particuliers et pour une période qui peut courir sur 10 ans, il ne s'agit plus de gérer des fins de carrière mais de définir un nouveau cadre de gestion. Elle a récemment lancé un observatoire de l'encadrement supérieur et engagé la rédaction d'une feuille de route sur la construction de « nouveaux itinéraires balisés interministériels et entre les trois versants de la fonction publique ».

Toutes les conséquences de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État sont loin d'être tirées, particulièrement dans leur interaction avec le vieillissement de la pyramide des âges des agents concernés. Cependant la problématique des troisièmes temps de carrière est plus générale : elle se pose pour les agents de la fonction enseignante, pour les agents occupants des emplois administratifs. Le traitement de cette problématique peut recourir à divers outils, adaptés aux différentes catégories statutaires et d'emplois, qu'il s'agisse des déroulements indiciaires, de la modulation des parcours professionnels, de leur rythme de déploiement.

<p>Recommandation N°4 (DGAFP, DIESE) : Définir une politique des ressources humaines de troisième temps de carrière pour les agents de l'État, conçue à un niveau interministériel.</p>
--

2.3 Ajuster certains dispositifs aux tendances démographiques de moyen terme de la FPE

2.3.1 Calibrer l'utilisation de la retraite progressive, un dispositif très récent, dans les politiques de ressources humaines

Introduite pour les agents publics par la réforme des retraites de 2023 (article 26 de la LFRSS de 2023), la retraite progressive est un dispositif qui leur permet en fin de carrière de percevoir une partie de leur retraite tout en continuant à exercer une activité professionnelle à temps partiel. Pour être éligible à la retraite progressive, l'agent public doit exercer son activité à temps partiel ou le demander (Les quotités travaillées doivent être comprises entre 50 % et 90 % d'un temps complet), être à 2 ans ou moins de l'âge d'ouverture des droits des fonctionnaires sédentaires et enfin avoir 150 trimestres de durée d'assurance. L'agent touche une pension égale à ses droits en proportion de la quotité non travaillée (Par exemple un temps partiel à 60 % donne droit à 40 % du montant de retraite provisoire). Pendant la période de

retraite progressive, il continue de cotiser à la retraite et peut choisir de surcotiser. Enfin la retraite progressive n'est pas de droit, elle est soumise comme le temps partiel à l'accord de l'employeur.

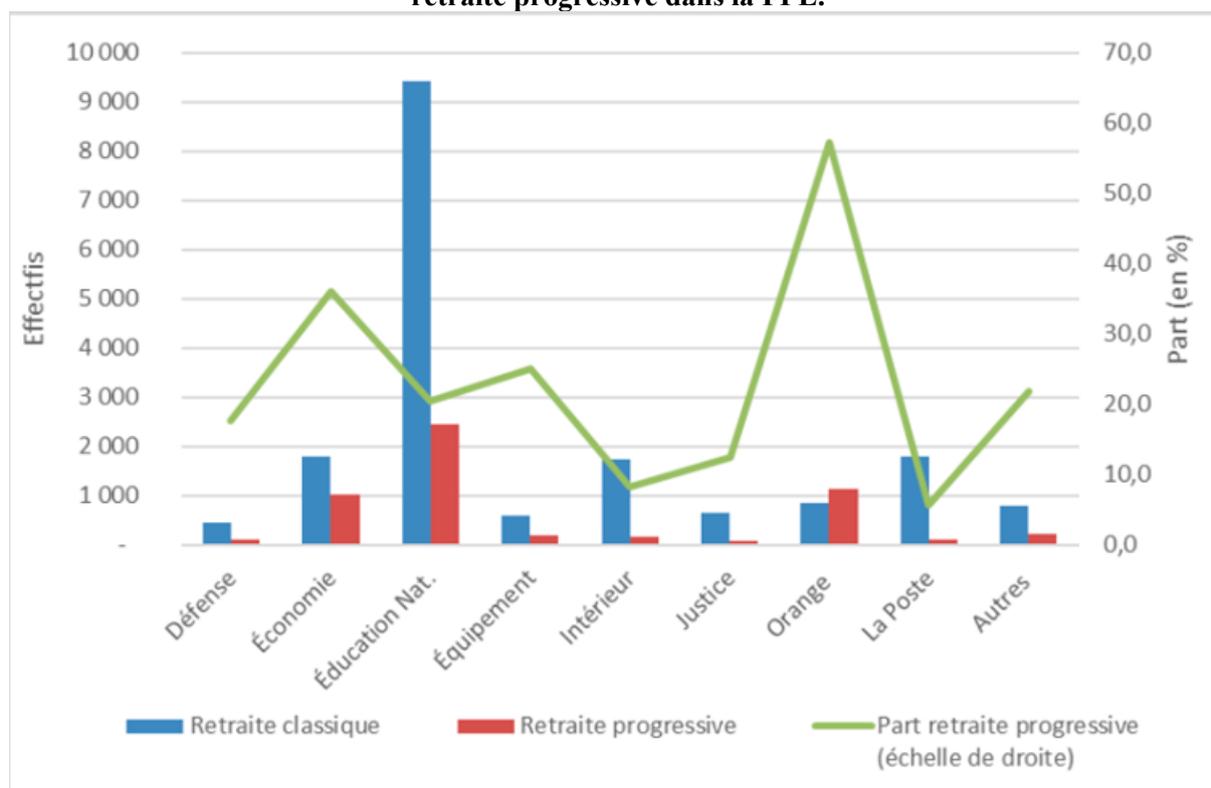
L'ancien dispositif de cessation progressive d'activité (CPA), éteint en 2010, est souvent considéré comme l'ancêtre de la retraite progressive, or le nouveau dispositif est beaucoup plus avantageux. En sus de modalités moins encadrées, il permet le cumul des rémunérations de pension et de salaire à temps partiel alors que la CPA n'était en définitive qu'une mesure de temps partiel adaptée aux fins de carrière.

La retraite progressive permet ainsi aux bénéficiaires de réduire progressivement leur activité à l'approche de la retraite sans perte substantielle de rémunération ; en revanche l'objectif affiché dans l'étude d'impact du PLFRSS de 2023 était d'une nature différente : améliorer le taux d'emploi des seniors en les incitant à demander des temps partiels supérieurs à 50%.

Au 1er janvier 2024, le nombre d'agents éligibles était estimé à 124 000 sans capacité d'effectuer une projection dans la mesure où la propension des agents à recourir au temps partiel est inconnue. Les générations de 1958 à 1963 concentrent plus de 90 % des éligibles : 47 % d'entre eux relèvent du ministère de l'Éducation nationale, 13% du ministère de l'Économie et des Finances. Depuis l'ouverture du droit à la retraite progressive, en septembre 2023 jusqu'en février 2024, 5 450 demandes ont été enregistrées, représentant une part non négligeable, soit 23 %, des demandes de retraite civile sur la période. Tout comme le recours au temps partiel, le recours à la retraite progressive est plus fréquent pour les femmes : 62 % des demandes sont féminines contre 57 % pour les demandes de retraite classiques.

Le recours au dispositif est très inégal selon les administrations. Les demandes de retraite progressive par ministères proviennent en premier lieu de l'Éducation nationale où 45 % des demandes de retraite concernent la retraite progressive. Ce ministère concentre également la plus grande proportion d'agents éligibles à la retraite progressive. Les ministères économiques et financiers sont le deuxième, avec 36 % de demandes de retraite progressive sur l'ensemble des demandes de retraites. Certains ministères ont formulé très peu de demandes comme les ministères de l'Intérieur et de la Justice, avec respectivement 8 et 13 % des départs en retraite concernant ce dispositif.

Graphique n°29 : effectifs de demandes de retraite par ministère et part des demandes de retraite progressive dans la FPE.



Source : graphique issu du document de travail n°13 établi par le SRE dans le cadre de la séance plénière du COR du 14 mars 2024. Champ : demandes effectuées entre octobre 2023 et janvier 2024 par les agents civils.

Le SRE estime que les variations entre les administrations, qui ne reflètent pas mécaniquement les taux d'éligibilité des populations concernées, pourraient être la conséquence de politiques des ressources humaines plus ou moins actives, notamment par des degrés d'information différenciés des agents, ce qui est cohérent au regard du caractère encore nouveau du dispositif.

Tout en tenant compte du caractère très récent de la mise en application du dispositif, des points saillants peuvent être relevés : la mesure n'a pas suscité pour l'instant un engouement massif (5 450 demandes traitées pour 124 000 ayants droits potentiels), une mobilisation très variable des employeurs, un effet d'aubaine pour les agents publics qui travaillent déjà à temps partiel pour qui la retraite progressive représente un gain net sans surplus d'activité. Si cette mesure devait se déployer sur la base de son estimation initiale d'agents éligibles, le coût du risque d'effet d'aubaine pourrait être important.

Ce dispositif pose à l'heure actuelle plusieurs questions mal ou peu examinées : l'incitation à des temps partiels au-delà de 50% a-t-elle un sens au regard des besoins et capacités des administrations à employer les seniors dans un contexte de pyramides des âges vieillissantes ? Le coût de cette incitation (et ses risques d'aubaine) est-t-il en rapport avec les gains de travail attendus en flux ? La consommation d'ETP ne risque-t-elle pas de peser sur les schémas d'emploi des services ?

Certes, la décision d'accorder une préretraite progressive est à la main de l'employeur, toutefois cette mesure risque d'être considérée comme un acquis social lié à l'aménagement des conditions de travail et non comme un instrument de régulation de l'emploi, une contrepartie

de l'allongement des carrières à destination des agents qui ont du mal à l'approche de la retraite à effectuer un temps plein.

Au total il serait utile de conduire une réflexion sur le calibrage par les services des ressources humaines des administrations publiques, de l'utilisation de ce dispositif dans la panoplie des mesures liées à la gestion de la fin de carrière des agents.

2.3.2 Mieux reconnaître les emplois transversaux de conseil et d'expertise

La double problématique d'une part du ralentissement du parcours professionnel des administrateurs de l'État (AE) dans un processus d'allongement de la vie professionnelle et d'autre part des débouchés en fin de carrière des AE, âgés de plus de 60 ans, est une spécificité de la gestion de la FPE en raison des effectifs d'agents de catégorie A+. Une des réponses réside dans la création d'emplois transversaux à vocation d'expertise et de conseil, voués à être occupés en mi-temps de parcours professionnel ou pour constituer un 3^e temps de carrière.

Or la situation juridique de ces postes reste confuse. Les dénominations varient entre expert de haut niveau, chargé de mission ou de coaching (par exemple pour la transmission des savoirs), directeur et chef de projet, conseiller du gouvernement, etc. Si certaines appellations correspondent à des types de poste existants, à la main des chefs des administrations dans leur latitude à gérer le schéma d'emplois de leur service, d'autres mériteraient d'être précisées.

De surcroît il est nécessaire de stabiliser le statut de tels emplois dans la nomenclature des emplois de l'État s'ils doivent dorénavant s'inscrire dans une gestion pérenne de son encadrement supérieur, notamment en fin de carrière pour faire face à l'allongement de celle-ci lorsque des affectations sur postes fonctionnels ne sont ni possibles en raison de l'écart entre les postes disponibles et les effectifs, ni souhaitées.

La seule catégorie d'emploi bien identifiée est celle des experts de haut niveau (EHN), encore faut-il en préciser les contours. A l'heure actuelle, il faut distinguer l'emploi fonctionnel d'expert de haut niveau qui fait partie des emplois de direction de l'État (article 28 du décret du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État)²⁰ dont le niveau est à peu près équivalent à celui de sous-directeur de l'emploi de certains administrateurs de l'État que l'on nomme couramment « expert de haut niveau » sans relever de ce statut. Il s'agit en effet d'AE seniors n'occupant ni emplois managériaux (par exemple chefs de bureau), ni emplois fonctionnels (chef de service, sous-directeurs, directeur de projet ou EHN) et qui en pratique sont chargés de fonctions de conseil ou expertise, proches de celles que de jeunes AE peuvent également occuper en tant que « chargés de mission ».

Les emplois fonctionnels d'EHN sont en nombre très restreint (entre 50 et 100 dans l'ensemble des administrations de l'État répartis dans les 3 grades du corps des AE) et doivent être budgétés en tant que tels en Loi de finances, les emplois de chargés de mission sont quant à eux budgétiquement des emplois d'AE comptés dans les schémas d'emploi des services. C'est

²⁰ « Les personnes occupant un emploi d'expert de haut niveau ou de directeur de projet peuvent être chargées d'animer la conduite de projets et de coordonner à cette fin l'action des services intéressés ou d'assurer des missions de conseil, d'audit ou de médiation qui requièrent une expérience diversifiée et une grande capacité d'analyse et de proposition. Les missions confiées peuvent évoluer pendant la durée d'occupation des fonctions »

pour ce type d'emplois, mal définis, qu'une formalisation accrue serait nécessaire pour en faire des vecteurs stabilisés de nouveaux parcours professionnels.

Ce travail répondrait aussi au besoin d'internaliser davantage des compétences de conseil, d'audit, de coaching managérial, au sein de la fonction publique. Cette internalisation, pour se structurer, devra reposer sur des types de postes et d'emplois mieux répertoriés.

Dans le paysage complexe et disparate de ces métiers, les premiers éléments de réflexions devraient établir une grille de lecture de ces professions : elle clarifierait l'activité de l'accompagnement professionnel et permettrait d'élaborer une cartographie des métiers et des compétences de l'accompagnement. Dans un second temps, les compétences requises, les moyens d'accès à ces métiers en termes de parcours de formation et de développement des compétences devraient être précisées. Une réflexion doit être lancée par la DIESE sur les nouvelles missions à confier aux cadres supérieurs, notamment aux cadres expérimentés ; cette réflexion doit incorporer les éléments précédents et traiter la question du statut de ce type d'emplois dans la nomenclature des emplois publics.

Une des solutions, pour éviter la création d'un nouveau statut d'emploi, pourrait être d'augmenter les effectifs d'EHN et de mieux spécifier les différents métiers qu'il recouvre, suivant les attendus en termes de compétences.

Sans ces efforts préalables de réflexion et de conception, ces postes ne seront pas jugés comme suffisamment valorisants tant en mi-temps de carrière qu'en 3^o temps de carrière, surtout au regard des modes de représentation culturelle de la carrière d'un fonctionnaire de l'État qui privilégie de façon traditionnelle, tant de la part des agents que des cadres employeurs, les parcours de promotion linéaires et ascendants.

En conclusion, une réflexion prospective portant sur les métiers du conseil et de l'accompagnement professionnel s'avérera un prérequis très utile pour donner une identité professionnelle plus marquée à ce type de poste.

2.3.3 Afficher les orientations principales motivant les décisions de prolongement de carrière jusqu'à 70 ans

La réforme des retraites de 2023 a prévu un dispositif particulier²¹ qui ouvre la possibilité de porter la limite d'âge de départ à la retraite (hors catégorie active) des agents publics, sous réserve de l'autorisation de l'autorité hiérarchique, à 70 ans.

Ce dispositif, qui déroge à la limite d'âge de 67 ans, prévoit que l'agent est maintenu en fonction sans radiation des cadres préalable ce qui a pour conséquence de ne pas libérer son poste budgétaire. Il s'agit de deux modifications par rapport aux régimes antérieurs qui pour certains corps de l'État, prévoyaient déjà une prorogation jusqu'à 68 ans : les agents concernés

²¹ L'article L 556-1. du Code général de la fonction publique est modifié pour disposer que « *« Le fonctionnaire ne peut être maintenu en fonctions au-delà de l'âge limite de l'activité dans l'emploi qu'il occupe... Toutefois, le fonctionnaire occupant un emploi qui ne relève pas de la catégorie active et auquel s'applique la limite d'âge mentionnée au 1^o du présent article ou une limite d'âge qui lui est égale ou supérieure peut, sur autorisation, être maintenu en fonctions sans radiation des cadres préalable, jusqu'à l'âge de soixante-dix ans. Le refus d'autorisation est motivé ».*

étaient maintenus en activité et non en fonction (la portée de la notion de « fonction » demandera à être précisée selon les administrations) et en surnombre, libérant les postes budgétaires qu'ils occupaient.

Ouvertes à l'ensemble des agents de la fonction publique, ces dispositions ne concernent en pratique que les agents appartenant à des corps supérieurs de l'État dont la limite d'âge était déjà portée à 65 ans (en application d'une liste issue du décret du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État) et progressivement à 67 ans, suivant leur millésime de naissance sous l'effet des réformes successives des retraites.

Les conséquences de cette mesure sont difficiles à mesurer sauf à faire d'emblée deux observations : d'une part elle concerne une population dont la démographie grandissante pose d'ores et déjà des difficultés quant à ses débouchés professionnels en fin de carrière, d'autre part le maintien tant du poste budgétaire et éventuellement des fonctions occupées, point à clarifier rapidement, peut provoquer un gel de la gestion tant des niveaux sommitaux de certains corps administratifs, celui des AE en particulier, que celui des promotions sur des postes fonctionnels.

La portée de ces risques potentiels dépendra des décisions prises en gestion qui peuvent relever d'une doctrine par ministères et services mais aussi d'une appréciation au cas par cas.

Enfin cette disposition n'est pas sans comporter des éléments de contradiction avec la réforme de l'encadrement supérieur concomitante, qui promeut plutôt dans ses principes une accélération des carrières et un rajeunissement des cadres.

Si les données chiffrées font en l'état actuel défaut ou ne sont pas significatives pour quantifier l'ampleur des demandes de maintien, des éléments d'appréciation ont été apportés par la jurisprudence, surtout sur la prévalence entre les deux principes que sont le rajeunissement des cadres et l'allongement de la vie professionnelle. En effet en l'absence d'une doctrine préétablie sur les motivations que les employeurs pouvaient retenir pour refuser une prorogation, la jurisprudence a éclairé au moins certains points d'interrogation.

De façon générale, les décisions du Conseil d'État lors de recours contre des décisions de refus de maintien en fonctions laissent une grande marge d'appréciation à l'administration.

Antérieurement à la loi de 2023, il a jugé que n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation la décision de refus de maintien en activité au-delà de la limite d'âge d'un agent au motif que sa situation particulière ne justifiait pas de déroger à l'orientation générale du service qui privilégiait le recrutement de jeunes chercheurs sur le maintien en activité au-delà de la limite d'âge (CE, 8 juin 2016, n° 393094 ; CE, 21 septembre 2020, n° 425960). Cette ligne jurisprudentielle a été réitérée récemment par le Conseil d'État après la réforme de 2023 : « *Ces dispositions confèrent à l'autorité compétente un large pouvoir d'appréciation de l'intérêt, pour le service, d'autoriser un fonctionnaire atteignant la limite d'âge à être maintenu en activité. Elle peut ainsi, notamment, se fonder sur l'objectif tendant à privilégier le recrutement de jeunes agents par rapport au maintien en activité des agents ayant atteint la limite d'âge* » (CE, 11 avril 2024, n° 490652).

Ces décisions font manifestement prévaloir l'intérêt du service, vu dans ces deux cas à travers la question du rajeunissement des agents en fonctions, sur la faculté ouverte par la loi de 2023 de prolonger la carrière professionnelle ; dans le dernier contentieux, le juge administratif de première instance, désavoué par le Conseil d'État, avait au contraire fait prévaloir les dispositions de la loi de 2023 qui visaient en général et en particulier à allonger la

durée de vie professionnelle. En outre le juge administratif n'évoque pas la nécessité pour l'employeur public d'une motivation au regard de la situation personnelle de l'agent.

Cette position rejoint celle de l'administration qui considère que la réforme n'a pas créé au bénéfice des agents publics un droit inconditionné mais au contraire une simple faculté subordonnée à l'intérêt du service tel qu'apprécié par l'employeur public et soumise, de ce fait, à l'autorisation de ce dernier.

Aussi la DGAFP estime qu'un encadrement initial du dispositif par circulaire ou par des mentions dans les Lignes Directrices de Gestion (LDG) des ressources humaines des services, n'est pas opportune, l'administration ayant une large latitude d'appréciation. Or le premier des trois volets des LDG est la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de services dans laquelle s'inscrit la politique de recrutement et de profilage des carrières, notamment de leur fin.

Cette position mérite discussion : d'une part dans le premier contentieux précité, une orientation générale sur la politique de recrutement avait été préalablement définie, d'autre part les agents peuvent très légitimement souhaiter disposer d'une doctrine de leur employeur sur ce sujet lorsqu'ils examinent la poursuite de leur vie professionnelle et déposent une demande de maintien (doctrine pouvant porter par exemple sur un refus constant au regard de la démographie du service, sur des possibilités ciblées pour répondre à certains besoins, sur la durée des autorisations accordées : annuelles (reconductibles ou non) ou pour l'ensemble des 3 ans, etc.), enfin les questions d'interprétation de la loi de 2023 sur la notion de « fonctions » demeurent. En fait la DGAFP ne disconvient pas de la pertinence des questions posées ; elle reconnaît que l'analyse des départs à la retraite à moyen terme (à l'âge légal ou au-delà) permettra d'évaluer si un tel encadrement est nécessaire.

La posture attentiste actuelle ne résout pas la question de la visibilité pour les agents de la position de leur employeur.

Aussi la Cour recommande-t-elle que les LDG des services mentionnent ce sujet et donnent au moins les principales orientations qui guideront les décisions individuelles. Elle estime, au-delà de l'aspect relatif à la transparence des règles de gestion des ressources humaines, que cela ne pourra que conforter l'assise juridique des décisions individuelles.

<p>Recommandation N°5 (DGAFP) : Demander aux administrations d'assortir leurs lignes directrices de gestion des principales orientations qui motivent les décisions individuelles de prolongement de la vie professionnelle au-delà de 67 ans.</p>

2.3.4 Utiliser les ruptures conventionnelles de façon ciblée, pour certaines fins de parcours professionnels sans perspective

L'article 72 de la LTFP (codifié aux articles L. 550-1, L. 552-1 et L. 557-1 et suivants du CGFP) a introduit un nouveau dispositif permettant à un agent public permanent (fonctionnaire titulaire ou agents contractuel en CDI) de quitter, avec l'accord de son employeur, la fonction publique de manière définitive, grâce à une rupture conventionnelle moyennant le versement d'une indemnité spécifique (ISRC). Ce dispositif contractuel ne

constitue en aucun cas un droit pour l'agent qui la sollicite auprès de son administration, ni un moyen pour l'administration d'imposer un départ à un agent. Susceptible d'être à l'initiative de l'administration, la démarche n'est pas subordonnée à la présentation d'un projet professionnel de reconversion, et l'agent peut bénéficier, après la rupture conventionnelle, de l'assurance chômage. Ce dispositif est expérimental pendant cinq ans (du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2025).

La rupture conventionnelle est réservée aux agents n'ayant pas atteint une durée de cotisation leur permettant de liquider leur retraite sans décote et l'indemnité qui leur est versée s'inscrit dans des montants plancher et plafond dont le niveau maximal est égal à deux fois la rémunération brute annuelle (RBA) de l'agent.

Au sein de la FPE, le dispositif a rencontré un relatif engouement de la part des agents âgés de plus de 50 ans qui ont représenté en 2022 57 % des ruptures conventionnelles alors qu'ils ne représentent que 32 % des effectifs. Dans le secteur privé, ce dispositif est majoritairement utilisé par un public plus jeune. Son usage dans la fonction publique reste cependant marginal : de 2020 à 2023, la mesure a concerné 6 600 agents dont 70% sont des femmes et 56 % des agents de catégorie A. La part du ministère de l'éducation nationale est prépondérante, soit 72 % des ruptures conventionnelles.

La Cour avait observé dans le rapport précité sur le bilan d'étape de la LTFP que ce dispositif pouvait sur le plan des principes heurter la logique constante des réformes des retraites qui vise au recul de l'âge de la retraite et à l'élévation du taux d'emplois des seniors. Cette mesure peut également être en contradiction avec les besoins du service quand la capacité à recruter est dégradée, ce qui est par exemple le cas des enseignants. Elle reste cependant aux mains des employeurs publics qui doivent alors savoir refuser les départs. D'un autre côté ce dispositif offre aux employeurs publics une marge de manœuvre supplémentaire pour optimiser leurs ressources humaines.

Ces observations d'ordre général doivent être mises en regard des pyramides des âges des populations concernées ; la croissance des effectifs des agents de plus de 60 ans des catégories A et A+ est avérée et inévitable alors même que les parcours de fin de carrière ou de 3^e temps de carrière sont reconnus par l'administration elle-même comme problématiques.

Il ne serait donc pas illogique de mobiliser la rupture conventionnelle pour ces catégories, qui par ailleurs, à l'exception notable des enseignants, ne connaissent pas de difficultés de recrutement, notamment les agents de catégorie A+.

Une politique plus active de proposition de ruptures conventionnelles de la part des employeurs publics serait une des solutions possibles pour répondre à la constitution d'effectifs surabondants, de surcroît sous employés au regard des postes fonctionnels disponibles. Cette voie est envisageable à deux conditions : il faut qu'elle soit ciblée, il faut que l'indemnité proposée soit attractive tout en étant acceptable pour les finances publiques, voire même qu'elle constitue un gain dans un calcul qui prend en compte l'économie réalisée par le départ anticipé de l'agent. Il faut aussi comme la Cour l'a rappelé récemment que les procédures de contrôle soient renforcées au stade de la liquidation de la dépense publique, en l'occurrence du versement de l'indemnité spécifique²².

1 ²² Référé de la Cour des comptes du 24 avril 2024 « La gestion problématique de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) dans la fonction publique d'État »

Dans le calcul de cout d'opportunité entre proposer une indemnité incitative car au plafond, soit deux ans de salaires (ce que l'administration ne fait que très rarement : le taux moyen en 2023 a été de 57% de la rémunération brute annuelle de référence, donc très inférieure au plafond, seuls quelques dizaines d'agents sur les 6 600 ont perçu une indemnité au plafond) et conserver un agent sans affectation précise, doivent rentrer en ligne de compte plusieurs paramètres : l'économie représentée par son non remplacement et la suppression du poste budgétaire afférent ou son remplacement par un agent plus jeune donc moins onéreux, également l'économie représentée par les salaires non versés jusqu'à son départ à la retraite. Enfin ce calcul doit être conçu dans une approche pluriannuelle des dépenses du personnel des services concernés pour que la charge annuelle et immédiate de l'indemnité soit mise en regard avec le gain potentiel de moyen terme.

Pour garantir une neutralité budgétaire il faut à tout le moins que l'indemnité incitative ne soit offerte qu'à des agents à plus de 2 ans de la date de liquidation de leur pension sans décote. Il reviendra aux administrations en cas de remplacement, selon les niveaux de rémunération, de trouver la durée adéquate à partir de laquelle la rupture conventionnelle garantie la neutralité budgétaire.

Recommandation N° 6 (DGAFP) : Utiliser les ruptures conventionnelles dans les cas d'absence de perspective de troisième temps de carrière constatée par l'employeur et lorsque le coût est inférieur au maintien dans l'emploi.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La prise en compte de la double problématique de l'allongement de la durée de vie professionnelle des agents publics et des tendances démographiques au vieillissement des effectifs de la FPE, en interaction étroite, nécessite des mesures pour en atténuer les effets et s'adapter à ses conséquences. Ces mesures sont d'ordre divers et d'intensité différente ; elles relèvent d'une gestion de proximité éclairée par une vision pluriannuelle de l'évolution démographique et des besoins.

Un préalable domine cependant la conduite de ces politiques des ressources humaines, celui de disposer d'outils statistiques de prévision qui anticipent les évolutions de nature démographique des effectifs de l'État. Ces projections peuvent être fondées sur des conventions diverses. Il apparaît souhaitable que l'État arrête des scénarios alternatifs de recrutement de telle sorte que ses services statistiques puissent développer plusieurs modèles.

La construction, relativement aisée de cet outil, déjà élaboré par certaines administrations, est indispensable à la création d'une GPEEC de la FPE, maintes fois recommandée mais jamais impulsée, ni réalisée. La DGAFP doit prendre l'initiative politique et technique, en lien avec le SRE et l'INSEE, de son lancement, tout en laissant sa mise en œuvre au niveau des départements ministériels, loisonsibles à eux de la décliner selon leurs besoins par catégories d'emplois ou par services.

La panoplie des mesures est assez large : allongement des échelles indiciaires pour permettre le déroulement d'une carrière avec des avancements jusqu'à l'âge de la retraite, gestion raisonnée des parcours professionnels pour éviter les fins de carrière sans perspective, reconnaissance de nouveaux types de postes et de fonctions pour panacher les parcours professionnels et offrir des troisièmes temps de carrières crédibles, accompagnement les agents dans leurs reconversions liées à l'âge et anticipation des mutations de postes pour remplir des

fonctions que des creux générationnels dans les pyramides des âges laisseraient vacantes, utilisation de nouveaux dispositifs pour mettre fin à la carrière publique, comme des ruptures conventionnelles plus ciblées..

Mais cette vaste panoplie de mesures dont beaucoup sont encore à concevoir, ne pourra qu'atténuer les effets du vieillissement de la FPE en s'adaptant pour faire face à des tendances inéluctables à l'horizon des dix prochaines années.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire des abréviations.....	67
Annexe n° 2.	COMPARAISONS INTERNATIONALES	69

Annexe n° 1. Glossaire des abréviations.

AAD : Âge d'ouverture des droit.

AE : Administrateurs de l'État.

AESH : Accompagnants des élèves en situation de handicap.

CAS : comptes d'affectation spéciale.

CDI : contrat à durée indéterminée.

CE : Conseil d'État.

CGFP : Code générale de la fonction publique.

COR : Conseil d'orientation des retraites.

CPA : Cessation progressive d'activité.

DAR : Durée d'assurance requise.

DB : Direction du budget.

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects.

DGFIP : Direction générale des finances publiques.

DIESE : Direction interministérielle de l'encadrement supérieur de l'État.

DIREN : Direction régionale de l'environnement.

DITP : Direction interministérielle de la Transformation publique.

DRE : Direction régionale de l'équipement.

DRH : Direction des ressources humaines.

DRIRE : Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

EHN : experts de haut niveau.

EPSCP : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

ETP : Équivalent temps plein.

FPE : Fonction publique de l'État.

FPH : Fonction publique hospitalière.

FPT : Fonction publique territoriale.

GPEEC : Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

GPRH : Gestion prévisionnelle des ressources humaines.

GRH : Gestion des ressources humaines.

IGF : Inspection générale des finances.

IGPN : Inspection générale de la police nationale.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

IRA : Institut régional d'administration.

ISRC : Indemnité spécifique de rupture conventionnelle.

LDG : Lignes directrices de gestion.

LFRSS : Loi de finances rectificative de la sécurité sociale.

LTFP : Loi de transformation de la fonction publique.

MEF : Ministère de l'Économie et des finances.

MESR : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

MIGA : Minimum garanti (de retraite).

NSIC : Métiers du Numérique et des Systèmes d'information et de communication.

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

PLF : Projet de loi de finances.

PLFRSS : Projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale.

PPCR : Parcours professionnels, carrières et rémunérations.

RAEFP : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

RBA : Rémunération brute annuelle.

RGPP : Révision générale des politiques publiques.

RH : Ressources humaines.

SGDSN : Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale.

SGG : Secrétariat général du Gouvernement.

SG MEF : Secrétariat général du Ministère de l'Économie et des finances.

SIES : Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques.

SRE : Service des retraites de l'État.

Annexe n° 2. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La gestion de l'allongement de la vie professionnelle dans un contexte de vieillissement des fonction publiques au sein des pays de l'OCDE.

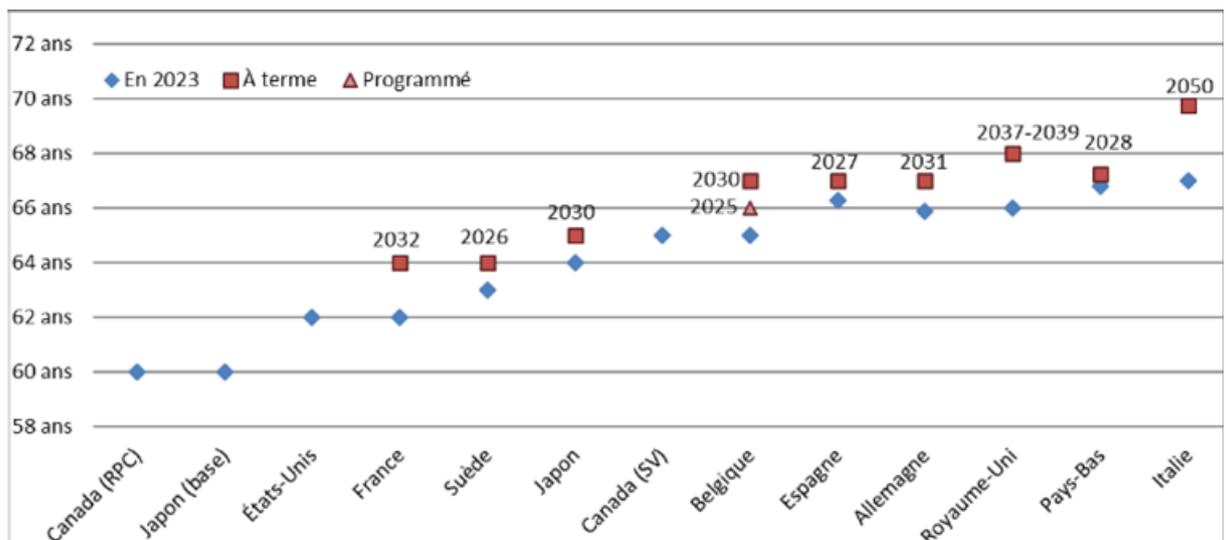
Les âges de départ à la retraite

Pour assurer la soutenabilité de leur système de retraite, les pays de l'OCDE ont progressivement repoussé les âges de départ en retraite et ont favorisé le maintien en emploi d'effectifs de plus en plus âgés. Le cadre légal déterminant les départs en retraite varie selon les différents pays. Certains, à l'instar de la France, ont opté pour une montée en charge progressive ; d'autres ont indexé l'âge d'ouverture des droits à l'espérance de vie (Italie, Suède, Pays-Bas...).

Des États (l'Espagne par exemple) disposent toujours de dispositifs de départ anticipé en faveur des catégories actives ; les conditions d'éligibilité à ces régimes spéciaux ont toutefois été considérablement restreintes dans la plupart des pays étudiés. Les cadres réglementaires régissant les régimes de retraite sont mouvants rendant toute comparaison internationale difficile.

Malgré cette réserve, il ressort que la France demeure en retrait en termes d'âge de départ malgré les réformes récentes.

Graphique n°30 : âge d'ouverture des droits au 1^{er} janvier 2023 et à terme.



Source : COR.

Les bornes juridiques ne reflètent pas les comportements réels des salariés qui peuvent partir arbitrer leur départ selon de nombreux facteurs parfois culturels et difficilement modélisables. En 2022, à la veille de la réforme des retraites de 2023, l'âge de départ effectif des hommes en France était de 60,7 ans contre 64,4 ans en moyenne dans l'OCDE et chez les femmes respectivement de 62,2 ans et 63,1 ans. Une comparaison des âges effectifs de départ des agents publics des différents pays n'existe pas pour les administrations à la connaissance de la Cour.

Graphique n°31 : âge de départ effectif moyen du marché du travail en 2022²³.



Source : OCDE.

Le vieillissement comparé des fonctions publiques

La principale étude comparative récente relative au vieillissement des fonctions publiques émane de l'OCDE²⁴ ; elle ne fournit pas l'âge de départ moyen à la retraite mais quantifie le vieillissement des différentes administrations publiques, en apportant des

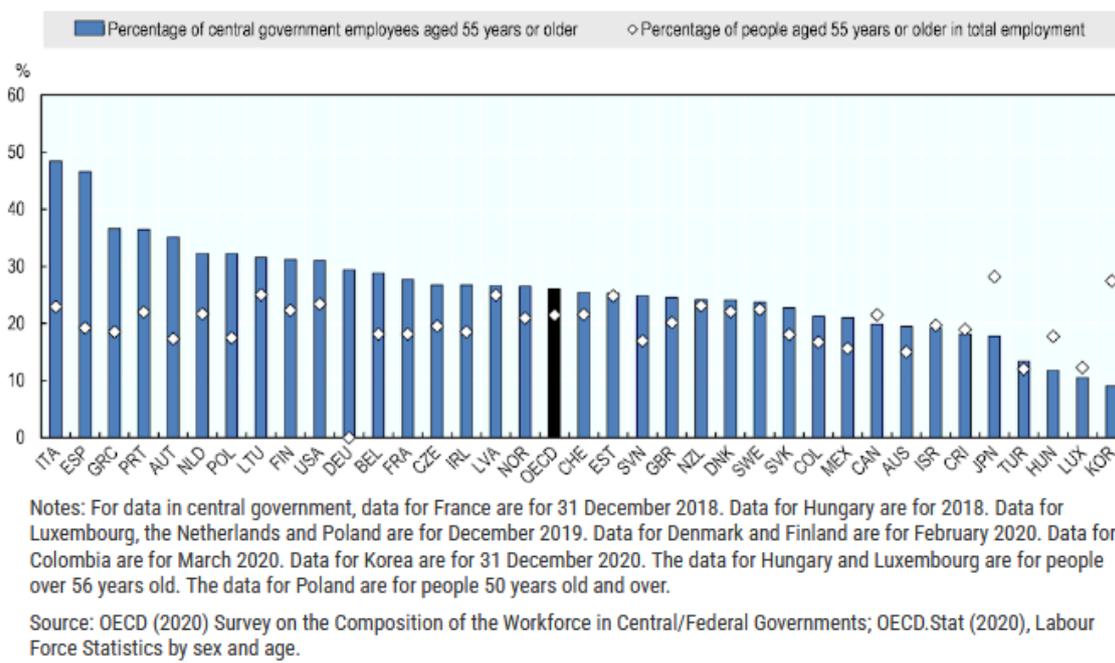
²³ L'âge de départ dit « normal » représenté sur le graphique correspond pour l'OCDE à l'âge de départ d'un individu ayant effectué une carrière complète en ayant commencé à travailler à l'âge de 22 ans.

²⁴ Rapport de l'OCDE, *Ageing and Talent Management in European Public Administrations*, Octobre 2021.

recommandations de politiques publiques. Dans le cadre de ce rapport, l'OCDE liste des outils et des dispositifs destinés à aborder au mieux les transitions démographiques. D'autres études plus générales sur le vieillissement des actifs existent, notamment par le COR²⁵ et la Commission européenne²⁶.

p

Graphique n°32 : part des agents publics âgés de plus de 55 ans au niveau central et fédéral en 2020.



La France occupait en 2020 une position modérément supérieure à la moyenne des États-membres en se basant sur la part d'agents de plus de 55 ans dans l'emploi public. Si l'on écarte les limites de cette comparaison statistique liées aux bornes variables du périmètre de l'emploi public, les effectifs des administrations publiques de l'Espagne et de l'Italie apparaissent particulièrement âgés. Les autres pays européens se retrouvent dans des ordres de grandeur similaires.

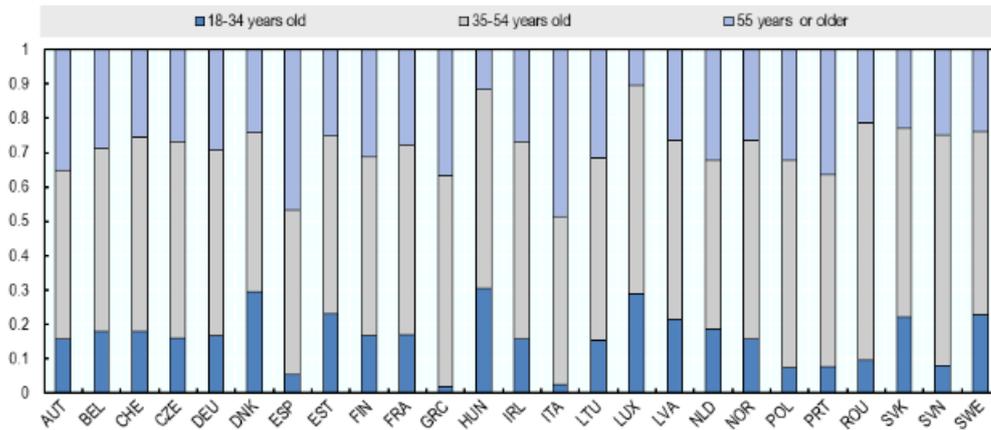
La part des plus de 55 ans dans l'emploi public dans ces deux pays représentent près de la moitié des effectifs alors qu'elle n'est que de 23% de la population active de ces pays. Leur déclin démographique ne suffit donc pas à expliquer les écarts considérables de vieillissement de l'emploi public entre ces deux pays et le reste de l'OCDE ; les politiques restrictives de l'emploi public dues aux effets des crises budgétaires de 2012 expliquent ces situations.

²⁵ COR, Regard international sur les retraites, 2022.

²⁶ Commission européenne, 2024 ageing report, 2023.

Le graphique ci-dessous donne une image plus fine des pyramides des âge des fonctions publiques de l'UE.

Graphique n°33 : structure de l'emploi public au sein des administrations centrales par âge en fonction des États de l'UE.



Note: Data for France are for 31 December 2018. Data for Denmark and Finland are for February 2020. Data for Hungary are for 2018. Data for Luxembourg, the Netherlands and Poland are for December 2019. The age groups for 2020 for Hungary and Luxembourg are 18-35 years old and over 56 years old. The age groups for 2020 for Poland are under 30 and 50 years and over.

Source: OECD (2020), Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments

Ce graphique illustre une situation particulièrement déséquilibrée à la base des pyramides de ces pays, montrant les effets des politiques restrictives de recrutement dans les années passées : seulement 2% des fonctionnaires sont âgés de moins de 35 ans en 2020 en Italie.

Les politiques d'allongement de la vie professionnelle préconisées par l'OCDE

L'OCDE est particulièrement attentive à la mise en place de politiques de gestion des ressources humaines adaptées à la transmission des compétences d'une génération à l'autre, particulièrement dans les pays confrontés au départ prochain d'une part substantielle des agents publics actuellement en poste.

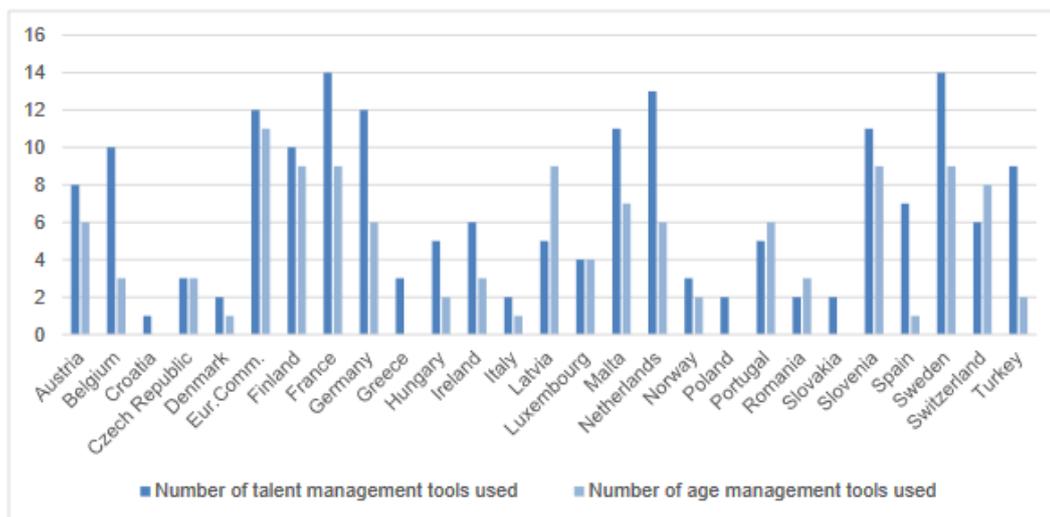
L'OCDE recommande une série de bonnes pratiques pour gérer le vieillissement des effectifs au sein des administrations. Parmi les outils recommandés :

- Dispositifs de retraite progressive ;
- Systèmes de transferts des compétences entre les nouvelles et les anciennes générations ;
- Plans de remplacement des agents partant à la retraite ;
- Dispositifs promouvant la diversité et l'inclusion ;
- Accompagnement sanitaire ;

- Formations spécifiques visant à encadrer des effectifs vieillissants ;
- Ajustement de la gestion des carrières ;
- Pratiques de « management des talents ».

L'OCDE a évalué sur la base d'un questionnaire envoyé aux administrations l'usage de ces outils. Ces résultats, fondés sur une procédure déclarative, sont donc sujets à précaution quant à leur portée.

Graphique n°34: nombres d'outils de gestion de l'âge et des « talents » utilisés par les administrations publiques par les pays d'Europe.



Note: Out of a total of 11 tools for Ageing and 15 for talent management.

Source: OECD (2020), Survey on Ageing and talent management practices in European public administrations

L'OCDE range ainsi la France parmi les pays (la commission européenne, la Finlande, la Lettonie, la Slovénie et la Suède) utilisant au moins les trois quarts des outils recommandés par l'OCDE pour gérer le vieillissement des effectifs. L'Italie, pourtant particulièrement affectée par le vieillissement de sa fonction publique ne semble pas avoir mis en place de politiques publiques adaptées selon l'OCDE.

D'autre part, l'OCDE relève que mis à part l'administration de la commission européenne, l'Autriche et la Pologne, la plupart des États consultés n'ont pas de stratégies de long terme, ni de coordination entre les différents segments des administrations. Les pratiques managériales font rarement l'objet de suivi et d'évaluation ; elles se font de manière ad hoc pour l'essentiel.

Pour sa part, l'Allemagne a mis en place des politiques innovantes pour répondre au déséquilibre de sa pyramide des âges, confronté au départ des « baby-boomers » (les générations nées entre 1950 et 1969) l'État allemand a ainsi mis en œuvre une stratégie démographique pour limiter les effets des ruptures générationnelles : le dispositif « *Every age counts* » vise à favoriser le transfert de compétences entre générations en permettant à deux

agents de générations différentes d'occuper le même poste pour une courte période d'un à deux ans. Ce dispositif permet de favoriser la transmission des compétences, il pose toutefois un des questions en termes de gestion des ressources humaines et de partage des rôles entre les deux agents en poste. Ce dispositif permet de favoriser la transmission des compétences mais pose la question de son coût.

Plus radical, le Japon²⁷, dont la démographie est particulièrement vieillissante, a mis en œuvre des mesures d'âge visant à favorisant les mobilités intergénérationnelles pour « décongestionner » les postes d'encadrement supérieur : au-delà de l'âge de 60 ans, les fonctionnaires ne peuvent plus occuper des postes de niveau supérieur ; de plus, les rémunérations des agents de plus de 60 ans sont réduites de 30%.

²⁷ Ministère de la transformation et de la fonction publiques, note n°25, *Reform projet for senior staff in the Japanese civil service*, mai 2020.

