

Guide managérial

LES CAHIERS de L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

Gérer et anticiper les fins de carrière

Les seniors dans la Fonction publique territoriale



En partenariat avec :



Les auteurs de cette étude et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce cahier. L'étude a été réalisée à la demande de l'Observatoire Social Territorial de la MNT en partenariat avec l'INET et avec l'AATF. Ces opinions ne reflètent pas nécessairement les vues des commanditaires, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire, illustré par l'atelier dont les travaux sont reproduits dans cet ouvrage.

Gérer et anticiper les fins de carrière

Les seniors dans la Fonction publique territoriale

Étude réalisée par des élèves-administrateurs territoriaux
de la promotion Salvador ALLENDE

Cécile BIZOT

Claire BULLET

Valérie COMMIN

Caroline DESAIGUES

Isabel ESTEVINHO MOURA

Charles GAUTHIER

Anne PARIS

Luc-Olivier SEHIER

Rémi SIMON

Pour l'Observatoire Social Territorial
de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT)
en partenariat avec l'Institut National des Études Territoriales (INET)
l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF)

Juin 2012

Sommaire

« Une véritable révolution culturelle et managériale “du vivre et travailler ensemble”, des juniors aux seniors », par Jean-René MOREAU	7
« Un axe de coopération entre collectivités », par Marie-Francine FRANÇOIS	8
Remerciements	10
Préambule	11
Introduction	13
1^{re} partie : Faire face aux problématiques spécifiques liées aux fins de carrière	16
A. La pénibilité au travail et l'usure professionnelle : des problématiques plus aiguës en fin de carrière	16
1. L'usure physique et psychologique : une souffrance pour l'agent et des dommages significatifs pour la collectivité	16
2. Les différents outils utilisés pour faire face à la pénibilité du travail dans les collectivités et protéger la santé des agents	17
3. Caractéristiques des dispositifs de reclassement efficaces	20
B. Performance et motivation des seniors : lutter contre les représentations, valoriser leurs atouts et prévenir le « décrochage »	21
1. Capacités cognitives et stratégies de compensation des seniors	21
2. Un « décrochage » éventuel à expliquer par d'autres facteurs	23
3. Les critères d'évaluation de l'efficacité des agents seniors en question	25
C. Les relations intergénérationnelles : un équilibre à trouver au sein des équipes et des savoirs à transmettre	26
1. Un enjeu pour la cohésion des équipes	26
2. La transmission des compétences	28
3. Les bonnes pratiques identifiées et les conditions de leur réussite	29
D. La période de fin d'activité : des craintes à désamorcer	32
1. Un moment critique pour les agents	32
2. Une préparation graduelle par les collectivités	33
2^e partie : Anticiper les enjeux liés aux fins de carrière	38
A. Développer une stratégie sur l'ensemble de la carrière des agents	39
1. Une implication de la collectivité au plus haut niveau pour anticiper et valoriser les fins de carrière des agents	39
2. Saisir les opportunités du statut de la Fonction publique pour diversifier les parcours et favoriser l'évolution des carrières	39
3. Valoriser la diversité des parcours et encourager la mobilité par le régime indemnitaire	41
4. Des acteurs extérieurs pour accompagner la fin de carrière des agents	44

Sommaire

B. La direction des ressources humaines, un acteur majeur pour définir et mettre en œuvre la stratégie d'anticipation des fins de carrière au cœur du dispositif	47
1. Définir les modalités et la mise en œuvre d'un pilotage de la fin de carrière	47
2. Ajuster les outils des ressources humaines aux besoins et anticiper les évolutions	49
3. Traduire ces choix dans l'organisation de la direction des ressources humaines	57
C. Le rôle des managers de proximité, charnière indispensable	59
1. Le manager, pivot d'une politique d'anticipation des fins de carrières et de la prévention des difficultés liées à l'âge	59
2. L'utilisation proactive des outils d'anticipation	61
3. Mettre en place un management des âges	62
D. Le rôle des agents, acteurs principaux de leurs parcours	63
1. Libérer la parole pour banaliser la question de la fin de carrière	63
2. Se sensibiliser, s'informer pour avoir une démarche proactive	64
3. Se mobiliser pour mettre à profit les opportunités offertes	65
Pistes d'action : 30 propositions illustrées	68
16 fiches techniques	71
Synthèse de l'étude	111
3^e partie : Atelier de l'Observatoire Social Territorial	116
A. Participants à l'atelier du 5 avril 2012	116
B. Présentation de l'étude	117
1. Méthodologie de l'étude	119
2. Diagnostic	120
3. Préconisations	123
4. Conclusion	124
C. Débat	125
D. Contribution du SNUCLIAS-FSU	134
Annexes	135
Conseil d'orientation de l'Observatoire Social Territorial	135
Bibliographie	137

Une révolution culturelle et managériale du « vivre et travailler ensemble », des juniors aux seniors

La légitimité de la MNT à s'intéresser à la problématique des fins de carrière et des agents en activité et dits « seniors » est bien naturelle, concrète et ancienne. En matière de santé, le vieillissement a de véritables impacts que nul n'ignore. En matière de risques, l'âge accroît la probabilité de maladie et d'accidents, ce qui se traduit en termes d'activité et de statut, par des arrêts de travail plus nombreux et plus fréquents. Pour notre mutuelle, le curseur de l'âge légal de départ en retraite pèse – et son avancée a pesé – sur l'équilibre à tenir pour être en mesure d'honorer nos engagements vis-à-vis des adhérents actuels et à venir. Mais notre intérêt pour le sujet de la présente étude dépasse ces questions financières et techniques, et se place au niveau humain et managérial. Que faire avec des agents usés et fatigués ? Comment garder ses agents en bonne santé, productifs, innovants et motivés jusqu'à leur départ en retraite ? Et surtout, est-ce possible ?



Par cette étude que l'Observatoire Social Territorial a confié à un groupe d'élèves-administrateurs de l'INET, avec notre partenaire l'AATF, nous entendons répondre par l'affirmative. Ainsi que nos jeunes auteurs l'ont intitulé, oui, il est possible de « gérer et anticiper les fins de carrière ».

Les lois de 1993, 2003 et 2010 confortent et favorisent l'emploi des seniors. Mais qu'en est-il vraiment ? Comment maintenir en activité les agents dans les meilleures conditions possibles ?

Il paraît assez urgent de prévoir des dispositifs qui prennent en compte le vieillissement de nos agents territoriaux. Ainsi, les collectivités territoriales sont appelées à identifier les besoins et à s'organiser en fonction des missions et métiers de leurs agents, sous l'impulsion de la Direction Générale des Services et de la DRH. En pratique, à titre préventif et opérationnel, la solidarité du travail intergénérationnelle doit s'imposer.

Mais il faut aussi éviter de tomber dans des stéréotypes du senior qui serait « plus expérimenté » ou du junior qui serait « plus dynamique ». Il conviendra enfin d'être créatif et de ne pas s'enfermer (par exemple avec les tuilages et tutorats) dans un système d'héritage ou de reproduction, comme il en existe tant dans les écoles ou dans les organisations.

De fait, que ce soit le recul de l'âge de la retraite, ou plus globalement l'allongement de la durée de la vie active, la mesure politique ou le constat démographique, cela nécessite une véritable révolution culturelle et managériale du « vivre et travailler ensemble » entre tous les agents, des juniors aux seniors. L'enjeu est bien de créer, ou de maintenir, un esprit d'équipe et un climat d'efficacité qui valorisent les parcours professionnels de chaque agent, quelle que soit l'étape de sa carrière.

C'est par cette solidarité et par ce dialogue, au-delà des générations et des classes d'âge, que s'accomplit la cohésion des équipes, que s'accroissent la mobilisation et la motivation de tous, et que réussiront la pérennisation sereine des organisations et l'évolution des mentalités.

Jean-René MOREAU
Président de l'Observatoire Social Territorial
Directeur Général des Services, Ouest Provence
Directeur du Master 2 Administration Publique-Gestion des Collectivités Locales

Un axe de coopération entre collectivités

À quel âge devient-on « senior » ? La question peut faire sourire, mais la réponse est complexe, qui conjugue de multiples facteurs liés au métier, à l'environnement de travail et à la personne elle-même. La Fonction publique peut s'enorgueillir de permettre à chacun de poursuivre sa carrière jusqu'à son terme, mais longtemps les employeurs publics n'ont abordé la question du vieillissement qu'au cas par cas, en dégageant dans leur organisation le poste adapté pour faire face à telle ou telle situation individuelle.



© Samuel CARNOVALI

Les réformes successives des retraites sont venues modifier sensiblement la donne, d'autant que la contrainte financière a réduit les marges de manœuvre. Dans les collectivités, la question est encore plus prégnante puisqu'elles concentrent désormais l'essentiel des effectifs ouvriers de la Fonction publique, mais les conséquences de la pénibilité physique ne doivent pas nous faire négliger d'autres phénomènes d'usure moins immédiatement visibles.

En proposant aux élèves-administrateurs territoriaux de travailler sur cette question, l'AATF et la MNT souhaitaient apporter une contribution à la réflexion collective. L'étude qu'ils nous livrent aujourd'hui constitue à la fois un état des lieux précis et un recensement documenté des « bonnes pratiques » : elle témoigne aussi de la manière dont chacun d'entre nous tente de trouver des réponses à cette question au sein de sa collectivité.

Je souhaite que ce travail nous permette de poursuivre le débat dans un cadre plus collectif, et pourquoi pas de proposer aux exécutifs territoriaux de faire de cette question un axe de coopération entre collectivités comme c'est déjà le cas pour bon nombre de politiques publiques.

Il nous faut maintenant passer du cas par cas à la mise en place de dispositifs plus structurés.

Marie-Francine FRANÇOIS
Présidente de l'AATF
Directrice générale des services, Pays de Montbéliard Agglomération

Remerciements

Nous tenons à remercier tous les élus et les agents que nous avons rencontrés durant l'étude, ainsi que toutes les personnes qui ont accepté de nous faire part de leur expertise. Le temps précieux qu'elles nous ont accordé et le partage de leurs réflexions sur la thématique des fins de carrières ont grandement contribué à bâtir le présent rapport.

Nous adressons également nos remerciements à l'Observatoire Social Territorial de la MNT et à l'AATF qui nous ont permis de réaliser cette étude.

Nous souhaitons tout particulièrement remercier Jeanne BALLOT, Jean DUMONTEIL et Jean-Marc JOUSSEN, pour leur écoute et leur soutien tout au long de l'étude.

Enfin, nous remercions les équipes de l'INET qui se sont mobilisées et nous ont accompagnés tout au long de notre démarche.

Préambule

La présente étude a été réalisée par neuf élèves-administrateurs territoriaux de la promotion Salvador ALLENDE, à la demande de l'Observatoire Social Territorial de la Mutuelle nationale territoriale (MNT) et de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF).

Elle vise à dresser un panorama des différents aspects du vieillissement des agents, à alerter sur les enjeux actuels et futurs de l'allongement des carrières et à proposer des recommandations opérationnelles à destination des managers territoriaux.

Réalisée de septembre 2011 à mars 2012, elle s'appuie sur un travail d'analyse documentaire et sur une série de soixante-trois entretiens. Pour cela, une attention particulière a été accordée au respect de la pluralité des points de vue au sein de la Fonction publique territoriale en sollicitant des élus, des directeurs, mais aussi des cadres de proximité, des agents et leurs représentants syndicaux. En complément, les avis d'experts de la question ont été recueillis. Des collectivités de toutes tailles ont également été interrogées pour assurer une représentation géographique la plus complète possible.

Cette étude ne prétend pas présenter de manière exhaustive l'ensemble des bonnes pratiques existantes au sein des collectivités locales. Elle propose toutefois un large aperçu des différentes solutions pouvant être apportées aux problèmes liés à la fin de carrière des agents territoriaux.

CARTOGRAPHIE DES ENTRETIENS



Tableau des entretiens

Fonction	Type de CT								
	Président-Maire ou vice-président ou élu en charge des RH	DGS ou DGA ressources	Directeur ou directeur adjoint des RH	Chef de service à la DRH	Médecin du travail	Chargé de mission RH*	Agent senior ou agent tutoré par un senior	Représentant syndical	Total par type de CT
CR		2				1	1		4
CG	1	3	4	2		1	2	1	14
CU				1		1			2
CA		1							1
CC	1	1							2
Commune et CA			2						2
Commune		4	2		1				7
SDIS			2						2
CCAS	2								2
CDG	1	1		1					3
Total par fonction	5	12	10	4	1	3	3	1	39

* (conditions de travail, handicap, accompagnement social)

CT : Collectivité territoriale

CR : Conseil régional

CG : Conseil général

CU : Communauté urbaine

CA : Communauté d'agglomération

CC : Communauté de communes

CA : Communauté d'agglomération

SDIS : Service départemental d'incendie et de secours

CCAS : Centre communal d'action sociale

CDG : Centre de gestion

Fonction	Organisme			
	Président	Secrétaire fédéral	Directeur	Chef de mission
Association	1			
Syndicat		5		
DGAFP			1	
Ministère du Travail				1
Cabinet conseil			1	
Total autres entretiens	1	5	2	1

Légende du texte :

Abc : les bonnes pratiques observées sur le terrain

Abc : les recommandations des auteurs

Introduction

La France et sa population active vieillissent. Les plus de 55 ans représentent 12,4% des actifs en 2010 contre 7,7% en 1995. Selon les projections de l'Insee, ce taux pourrait atteindre 16,8% dès 2020¹.

Bien que ces perspectives démographiques soient connues depuis plusieurs décennies, l'allongement des carrières et le vieillissement des actifs sont deux problématiques finalement assez nouvelles.

Depuis les années 1980, un consensus a prévalu pour favoriser la « pré-retraite » ou la cessation progressive d'activité des salariés et des agents de la Fonction publique âgés. Le taux d'emploi des 55-65 ans a ainsi été divisé par deux entre 1970 et aujourd'hui, pour s'établir à 38%, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'Union européenne (44,7%). De manière incidente, cette politique de réduction de l'activité en fin de carrière a conforté certains stéréotypes liés aux salariés et aux agents en fin de carrière. Ces derniers, en même temps qu'ils seraient moins productifs et innovants, subiraient une perte de motivation. Leur départ anticipé satisferait ainsi aussi bien leur employeur qu'eux-mêmes. La suppression de la cessation progressive d'activité, abrogée par la loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010, marque ainsi un changement allant dans le sens d'un allongement de la carrière.

L'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la retraite explique en partie ce mouvement. Elle a en effet bouleversé l'équilibre des systèmes de retraite. De quatre cotisants pour un retraité en France en 2003, ce ratio passera à moins de deux pour un en 2050 selon les projections². Le choix a été fait de privilégier le prolongement des carrières afin de pallier une perte annuelle de 30 000 à 80 000 personnes parmi la population active entre 2006 et 2025. Plusieurs lois ont ainsi été adoptées pour augmenter la durée de cotisation, repousser l'âge légal de départ en retraite et favoriser l'emploi des seniors (loi du 22 juillet 1993, loi du 21 août 2003 et loi du 9 novembre 2010).

Les collectivités locales, et la Fonction publique en général, sont particulièrement concernées par ces évolutions.

D'une part, les agents de plus de 50 ans, qu'ils soient titulaires ou non, y sont plus nombreux qu'ailleurs puisqu'ils représentent plus d'un tiers des effectifs³, contre 20% dans le secteur privé. La moyenne d'âge dans la Fonction publique est ainsi plus élevée de sept ans que dans le secteur privé. 32,6% des agents territoriaux ont plus de 50 ans. Les agents territoriaux de plus de 50 ans sont plus nombreux que ceux de la Fonction publique d'État (FPE) et de la Fonction publique hospitalière (FPH)⁴.

D'autre part, de plus en plus d'agents en fin de carrière reportent leur départ en retraite. De fait, l'augmentation de l'âge légal du départ à la retraite a déjà des conséquences sur le comportement des agents. Les chiffres provisoires de la CNRACL pour 2011 en témoignent⁵.

¹ Olivier FILATRIAU, « Projections à l'horizon 2060 : des actifs plus nombreux et plus âgés », Insee Première n° 1345, avril 2011.

² « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 », Huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, avril 2010.

³ Le management des seniors dans la Fonction publique, conférence d'Eurogroup consulting France à l'ENA, septembre 2009.

⁴ Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique 2010-2011. Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres. Ministère de la Fonction publique, janvier 2012.

⁵ Martine DORIAN, « Départs en retraite dans la fonction publique territoriale : les chiffres exclusifs », lagazette.fr, 10 janvier 2012.

Si l'extinction du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants a fortement poussé ces derniers à faire valoir leur droit cette année qu'en 2010, et ainsi à faire baisser l'âge moyen de départ en retraite dans la FPT en 2011, l'ensemble des catégories est concerné par un rallongement de la carrière.

En effet, certains agents choisissent ainsi de prolonger leur activité en raison des décotes qu'ils se verraient appliquer pour un départ avec un nombre de trimestres insuffisant. Ainsi, en catégorie sédentaire, l'âge moyen de départ augmente à 61,5 ans au lieu de 61,1 ans en 2010. L'âge moyen des départs avant l'âge légal pour carrière longue a aussi augmenté, passant à 59,2 ans en 2011, au lieu de 58,6 ans en 2010. En catégorie active, le départ s'est fait en 2011 à 57,8 ans en moyenne au lieu de 57,4 ans un an plus tôt.

Lorsqu'il est question de l'emploi des seniors dans le débat public, deux grandes thématiques sont abordées : l'accès à l'emploi d'une part, le maintien dans l'emploi d'autre part. Les employeurs territoriaux seront particulièrement concernés par la seconde problématique.

La thématique de l'accès à l'emploi des seniors concerne finalement assez peu la Fonction publique en général. En effet, le statut impose l'accès à l'emploi par le moyen de la réussite aux concours pour lesquels les conditions d'âge ont été supprimées, ainsi que l'intégration directe. L'emploi d'agents non-titulaires ne semble pas non plus, ou peu, concerné par la question de l'âge. L'âge n'est donc pas une barrière pour l'accès à la Fonction publique. Il est au contraire le moteur principal, encore aujourd'hui, de l'évolution de carrière des fonctionnaires. En vingt ans, le taux d'emploi des plus de 50 ans a crû de près de douze points dans le secteur public contre un peu plus de deux points dans le privé.

L'enjeu pour la FPT n'est pas tant de chercher à prolonger les carrières que de trouver les moyens pour garantir qu'elles se fassent dans de bonnes conditions. La question centrale pour les agents, et pour les collectivités, est d'assurer un maintien dans l'emploi satisfaisant, à la fois répondant aux aspirations des individus et contribuant au bon fonctionnement des services.

Le développement de politiques à destination des agents en fin de carrière se heurte à la difficulté de définir le public cible. En effet, il est délicat pour l'employeur de déterminer à partir de quel moment un agent devient senior.

Le critère de l'âge est très imparfait, car il n'existe dans la réalité aucune limite claire entre le milieu et la fin de carrière, à moins de fixer un seuil de manière arbitraire. De même, il est impossible d'identifier les seniors sur la base de caractéristiques professionnelles sans introduire une part de subjectivité. Cela est d'autant plus vrai que les situations varient selon le type de collectivité (taille, échelon, missions), les catégories, les filières et les cadres d'emploi mais aussi les individus concernés.

Plutôt que de cibler un public senior introuvable et indéfinissable, cette étude se concentre donc sur les enjeux de fin de carrière. En effet, certains problèmes se déclarent de manière plus fréquente et plus répétitive à mesure que la carrière des agents progresse : usure physique et psychologique, perte de motivation, barrières à l'avancement, etc.

Lorsqu'elles apparaissent, ces difficultés réclament des réponses individuelles spécifiques. La première partie de cette étude propose ainsi un diagnostic des grands enjeux de la gestion des fins de carrière et fait état des solutions innovantes que les collectivités interrogées ont déployées à cet égard.

L'étude propose, dans la seconde partie, une stratégie visant à anticiper les problèmes qui se déclarent chez les agents les plus âgés. Ce choix se nourrit de deux constats :

- d'une part, aucune des mesures recensées dans la première partie de cette étude ne saurait à elle seule répondre efficacement à l'ensemble des enjeux de la fin de carrière ;
- d'autre part, le bon déroulement des fins de carrière dépend étroitement du parcours antérieur de l'agent, si bien que les problèmes doivent être anticipés tout au long de la vie professionnelle. Une gestion le plus en amont possible des fins de carrière permettrait ainsi d'éviter la survenance, même potentielle, des problèmes liés à l'âge. Cet objectif requiert la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la collectivité autour d'une stratégie partagée.



1^{re} partie : Faire face aux problématiques spécifiques liées aux fins de carrière

Malgré leurs situations diverses, les collectivités interrogées rencontrent des problématiques communes face à la gestion des âges. Les développements qui suivent auront pour objet de présenter successivement leurs difficultés et les réponses apportées à la pénibilité au travail, aux ressorts de l'efficacité des agents seniors, à la qualité des relations inter-générationnelles et, enfin, à la préparation à la fin de vie professionnelle.

A. La pénibilité au travail et l'usure professionnelle : des problématiques plus aiguës en fin de carrière

1. L'usure physique et psychologique : une souffrance pour l'agent et des dommages significatifs pour la collectivité

a. Usure physique et usure psychologique

D'après les DRH rencontrés et les chiffres provisoires de la CNRACL pour 2011, les agents de la FPT prennent globalement leur retraite plus tard et en meilleure santé qu'auparavant. Cela peut s'expliquer notamment par des efforts significatifs fournis par les collectivités territoriales pour améliorer les conditions de travail, en lien avec la mobilisation nationale sur ce sujet (cf. fiche technique n° 1). Toutefois, la problématique de la pénibilité a toujours été abordée par les personnes interrogées au cours des entretiens. Si cette question ne touche pas uniquement les agents seniors – l'usure pouvant arriver très tôt sur certains métiers –, l'âge est toutefois un facteur aggravant. Or, avec l'allongement de la vie professionnelle et fin des possibilités de cessation progressive d'activité, les agents sont davantage exposés aux risques et contraintes de « tenir plus longtemps ». L'enjeu est donc d'aménager les fins de carrière pour les rendre supportables, surtout pour les métiers pénibles.

Malgré des évolutions notables s'agissant du matériel de protection, des machines et outils utilisés ou encore de l'organisation du travail, certains métiers restent soumis à une forte pénibilité physique. Elle peut être caractérisée par des rythmes de travail difficiles à supporter, le fait de porter régulièrement des charges lourdes, d'effectuer des tâches répétitives, de se trouver quotidiennement dans des postures inconfortables, etc. Les personnes rencontrées ont cité, par exemple, les métiers d'agent technique, d'agent d'entretien ou encore le personnel des établissements publics d'enseignement.

Si l'usure physique a été systématiquement évoquée, les personnes interrogées ont également rappelé que les agents seniors de leur collectivité étaient aussi affectés par une usure d'ordre psychologique. Cette usure peut se traduire de différentes façons : perte de motivation, de l'envie d'exercer son métier lorsqu'on occupe le même poste depuis longtemps, moindre résistance à la pression, au stress, moindre patience envers les usagers ou les collègues, difficultés d'adaptation au changement. Les métiers impliquant des relations fréquentes avec les usagers semblent les plus touchés par ce phénomène, tels que les agents d'accueil ou encore les travailleurs sociaux.

b. Conséquences pour l'agent et pour la collectivité

En ce qui concerne l'agent, la pénibilité affecte sa santé, sa condition physique et/ou psychologique, son employabilité ainsi que sa motivation. Par ailleurs, les agents reclassés continuent de souffrir de représentations négatives et de difficultés d'intégration dans leur nouveau service.

S'agissant des collectivités, un triple coût peut être observé. Il s'agit d'abord d'un coût financier lié à l'absentéisme (pénibilité et absentéisme sont généralement corrélés, or celui-ci touche particulièrement les seniors avec un taux d'absentéisme deux à trois fois plus élevé que celui des autres catégories d'âge¹), aux arrêts maladie, aux remplacements, aux reclassements, etc. Ensuite, il existe un coût en termes d'efficacité de l'organisation : la pénibilité conduit à un turnover important sur certains postes, ce qui désorganise le service. Enfin, la pénibilité suscite de fortes difficultés managériales pour parvenir à un aménagement des postes et pour intégrer les personnes reclassées dans les équipes. Enfin, le manager aura davantage à motiver les agents en souffrance, qui ne parviennent plus à réaliser certaines tâches, mais aussi ceux qui sont en bonne santé et peuvent donc voir leur charge de travail augmenter.

2. Les différents outils utilisés pour faire face à la pénibilité du travail dans les collectivités et protéger la santé des agents

a. Les outils de prévention : document unique et plans de prévention des risques

En matière d'hygiène de sécurité, de santé et de prévention des risques professionnels, les collectivités doivent appliquer les obligations législatives et réglementaires qui leur incombent. Elles doivent notamment élaborer et actualiser régulièrement un document unique de prévention des risques qui recense les risques présents dans la collectivité (cf. fiche technique n° 13). Ce document sert de base à l'élaboration de **plans de prévention des risques généraux ou plus ciblés sur des métiers ou sur des risques spécifiques**. Ainsi, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du département du Nord a développé un plan de prévention de l'usure physique en cinq axes : prévention des accidents de sport, prévention sur les conduites addictives, prévention sur la sécurité routière, formation et mobilité, prévention des risques psychosociaux. Parmi les préoccupations actuelles des collectivités à ce sujet, on peut citer la prévention des risques psychosociaux (qui est le pendant de l'augmentation de l'usure psychologique au travail), la prévention des troubles musculo-squelettiques et la sensibilisation des encadrants aux enjeux de santé et de sécurité au travail.

Toutefois, ces mesures de prévention ne suffisent pas toujours. Comme l'a estimé le directeur général des services d'une commune interrogé, « malgré la prévention, il reste des postes qui développent une forte usure professionnelle ». En admettant cette limite, si la prévention ne peut pas régler la question de l'usure intrinsèque à certains postes, quelles sont les solutions curatives qui peuvent être mises en œuvre ?

b. Les solutions curatives apportées par les collectivités : maintien dans l'emploi et reclassement

Ces solutions sont souvent élaborées de manière concertée. Ainsi sont associés à ces réflexions la direction des ressources humaines (DRH), la médecine préventive (et le cas échéant, selon les collectivités, des psychologues, des ergonomes et le service social du personnel), les encadrants et les organisations syndicales.

¹ Le management des seniors dans la Fonction publique, conférence d'Eurogroup consulting France à l'ENA, septembre 2009 ; voir aussi Dexia Sofcap, « Regard sur les absences pour raisons de santé dans les collectivités territoriales », mai 2011.

❶ Maintenir les agents à leur poste en améliorant leurs postes et leurs conditions de travail

Les possibilités d'amélioration du poste de travail

En vue d'améliorer le poste de travail lui-même, plusieurs solutions ont été citées par les collectivités rencontrées. D'abord, l'organisation du travail elle-même peut faire l'objet d'une analyse fine par la médecine préventive, éventuellement avec l'aide d'un ergonome.

Ainsi, la Ville de Toulouse a indiqué qu'« *un tiers du temps de la médecine professionnelle se déroule sur les sites de travail, où les médecins vont observer les conditions de travail des agents.* » Cette analyse peut conduire également à proposer régulièrement des équipements plus adaptés aux équipes ou encore à préconiser du télétravail, lorsque cela est possible.

De plus, l'analyse peut porter sur l'adaptation et la répartition des charges de travail. Certaines collectivités interrogées ont réduit la charge de travail d'agents seniors souffrant d'usure (par exemple en dispensant de certaines tâches ménagères des agents seniors des écoles). Mais ceci doit être fait de manière équitable, afin que les plus jeunes ne se sentent pas lésés et afin de ne pas conduire à un dysfonctionnement du service. Ainsi, selon Serge VOLKOFF¹, « *ce qu'il faut éviter, c'est un aménagement des conditions de travail qui, certes, protège les "anciens" mais pénalise les plus jeunes en reportant sur eux les contraintes. Cette gestion différentielle des âges est une "stratégie de premier soin", certainement pas une démarche de prévention globale, parce qu'elle accélère le vieillissement et l'usure des jeunes.* »

Pour réduire le risque d'usure et assurer cette équité, il peut être envisagé de mettre en place un roulement de tâches (Ville de Paris, s'agissant des éboueurs²), ou encore de constituer des équipes en « solidarités d'âges », où chacun exerce des tâches qui conviennent le mieux à sa condition physique (Ville de Vénissieux, s'agissant des espaces verts).

Les aménagements de poste

Les aménagements de poste résultent d'un avis de restriction d'aptitude émis par le médecin de prévention, qui préconise différentes mesures précises à mettre en œuvre (par exemple, éviter la station debout prolongée, éviter de porter des charges lourdes).

L'aménagement de poste qui découle de cet avis peut concerner certaines tâches à effectuer, les horaires ou encore l'environnement de travail. Il revient à l'encadrant, appuyé et conseillé le cas échéant par le médecin du travail ou par la DRH, de proposer ces aménagements et de les mettre en œuvre.

❷ Accompagner les agents vers des reclassements

Selon les données du Bilan Social 2005 des collectivités de la Petite-Couronne, les agents « inaptés ou reclassés » représentaient un peu plus de 1 % des agents titulaires et non-titulaires³. Quelques collectivités anticipent les reconversions des agents sur d'autres postes et/ou dans une autre filière, à la demande de la collectivité et/ou de l'agent. Toutefois les reclassements demeurent, quant à eux, majoritairement subis par les collectivités.

¹ In Réalité prévention, p. 5, avril 2005, n°7 (revue de l'Institut national de recherche de sécurité).

² Exemple cité in La gestion des âges de la vie dans la Fonction publique, rapport parlementaire du député Pascal Brindeau, février 2012.

³ CIG de la Petite-Couronne, Le reclassement pour inaptitude médicale, Docteur Maryse Salou et Bénédicte Rajot, collection « Les diagnostics de l'emploi territorial » hors série n°10, mai 2007.

Les reclassements sont opérés à la suite d'un avis du médecin du travail et d'une demande préalable de l'agent. Ils interviennent lorsque l'aménagement de poste n'est plus suffisant pour répondre à la pénibilité. Ils peuvent conduire à un changement de grade ou à un détachement sur un cadre d'emploi, un grade ou une filière différents. Ils peuvent également être réalisés par une affectation sans changement de grade à un poste ou à des fonctions compatibles avec l'état de santé (cf. fiche technique n° 2).

Si certaines collectivités mettent en œuvre des dispositifs de reclassement efficaces et innovants, la majorité des collectivités rencontre des difficultés nombreuses et partagées pour reclasser les agents. En premier lieu, il semble difficile de définir une réponse adaptée et individualisée en amont des reclassements. En effet, de nombreux agents connaissent des situations de pénibilité et il n'est pas toujours possible d'identifier en amont lesquels devront être reclassés en priorité. Cela est néanmoins possible sur des postes très précis et connus de la DRH. C'est le cas par exemple des danseurs de l'Opéra de la Ville d'Avignon qui ont une obligation de reconversion à 42 ans et sont, par conséquent, accompagnés individuellement et en amont par la collectivité.

En second lieu, les collectivités ne disposent pas toujours de possibilités de reclassement suffisantes, en particulier dans les petites communes. En effet, les collectivités rencontrées ont indiqué par exemple que de nombreux agents des établissements d'enseignement occupent des postes pénibles et font l'objet de restrictions médicales d'aptitudes. Toutefois, il n'est pas toujours possible de proposer à chacun d'entre eux des reconversions. Si les reclassements sont réalisés le plus souvent sur des postes administratifs, le syndicat UNSA a toutefois rappelé qu'il convenait d'élargir les possibilités de reclassement aux autres filières (par exemple reclasser un agent dans la filière technique). Il est à noter que le reclassement est d'autant plus problématique pour les régions que ces collectivités disposent de peu de postes administratifs de catégorie C, pour reclasser notamment les personnels des lycées, et ont donc du mal à redéployer des effectifs.

Le syndicat FO a ainsi rappelé que ces difficultés empêchent souvent les collectivités d'anticiper les reclassements : *« Sur la volonté de favoriser les secondes carrières et les reconversions professionnelles d'agents, il ne faut pas oublier que l'on a déjà du mal aujourd'hui à reclasser des agents pour inaptitude. Pour accompagner et ne pas faire peur aux gens, il faudrait être au clair sur ce que la collectivité est en capacité de leur proposer pour la suite de leur carrière. Or, le plus souvent, la collectivité n'a pas de projet ni de solution... »* Les possibilités de réponses à ces difficultés (mutualisation des possibilités de reclassement entre collectivités par exemple) seront évoquées dans la seconde partie de cette étude.

En dernier lieu, les reclassements impliquent des coûts de formation ainsi que des moyens humains au sein des DRH difficiles à mobiliser dans un contexte financier contraint. En effet, comme le rappelait par exemple le Conseil général du Val-de-Marne, *« la difficulté aujourd'hui pour les agents seniors ou en reclassement professionnel est l'écart entre les compétences attendues et les compétences détenues. De moins en moins de postes dans les collectivités sont de l'exécution pure et l'utilisation de l'outil informatique est devenue obligatoire. »* Ainsi, afin de reclasser les agents, des moyens doivent être alloués aux formations, notamment de remise à niveau sur les savoirs de base.

c. Un « parcours d'usure » fréquemment observé qui indique que les solutions mises en œuvre arrivent souvent trop tard

Les outils présentés ci-dessus sont souvent mobilisés lorsque l'agent souffre déjà d'une usure avancée, ce qui les rend d'autant moins efficaces. Dans la majorité des collectivités rencontrées, les reclassements interviennent le plus souvent à la suite d'un « parcours d'usure » constitué de nombreux arrêts de travail, de restrictions d'aptitude variées et d'aménagements de poste. Selon le syndicat SNUCLIAS-FSU, « à partir d'un certain âge, les absences se multiplient, les arrêts maladie aussi, la « fatigabilité » des agents augmente. Cela est dû au fait que, alors même que les conditions réglementaires existent, la mobilité est encore très peu utilisée dans la réalité, en particulier dans les petites collectivités. »

Certaines collectivités ont également déploré des situations dégradées. Dans un Conseil régional, le taux d'inaptitude chez les agents des lycées est très élevé et dans certains lycées tous les agents font l'objet d'au moins une restriction d'aptitude ; d'autres regrettent que certains agents prennent leur retraite pour invalidité (lorsque l'agent est reconnu inapte à l'exercice de toutes fonctions, sans possibilité de reclassement). Ainsi, une commune reconnaît que, de manière générale, « on trouve des solutions au cas par cas, rien n'est systématisé [...] ; nous gérons des situations avérées plutôt que de les prévenir. »

3. Caractéristiques des dispositifs de reclassement efficaces

Plusieurs collectivités ont créé des cellules de reclassement efficaces (par exemple le Conseil général du Gard ou encore la Ville de Toulouse), ceci pour plusieurs raisons :

- d'abord, elles rassemblent tous les acteurs concernés : DRH, responsables hygiène et sécurité, médecine préventive, encadrants. La nécessité d'associer la médecine préventive à la démarche a été rappelée par les interlocuteurs rencontrés ;
- ensuite, les réponses apportées sont généralement individualisées ;
- enfin, ces dispositifs ont pour caractéristique commune de répondre aux difficultés qui surviennent mais également de les anticiper, en identifiant en amont les postes de reclassement possibles ou en créant des « emplois sas » temporaires pour les agents en situation intermédiaire.

Cette démarche peut être mise en œuvre pour l'ensemble de la collectivité et/ou par direction, éventuellement sur la base d'un référentiel métier et d'une cartographie des compétences.



B. Performance et motivation des seniors : lutter contre les représentations, valoriser leurs atouts et prévenir le « décrochage »

Si les seniors ne sont pas moins performants que les autres catégories d'âge, il semble pourtant que le décrochage d'agents seniors soit parfois une réalité. La compréhension de ces phénomènes permet à la fois d'y remédier et d'identifier les leviers de la motivation des agents seniors, afin de valoriser leurs atouts.

1. Capacités cognitives et stratégies de compensation des seniors

a. Les représentations liées à l'âge : enjeu managérial et conséquences concrètes pour les seniors

La représentation des seniors dans les organisations est souvent stéréotypée. En effet, ils sont fréquemment perçus :

- de manière positive, comme plus efficaces pour encadrer, plus expérimentés dans leur secteur et leur fonction, et dotés de meilleures qualités relationnelles ;
- de manière négative, comme moins dynamiques, moins flexibles, moins impliqués ; ils maîtriseraient moins certaines compétences fondamentales et auraient plus de mal à innover.

Au total, la représentation selon laquelle le niveau de performance serait inversement proportionnel à l'âge persiste¹.

Toutefois, en général, ces clichés ne se portent pas sur l'ensemble des agents âgés dans une organisation mais sur certains d'entre eux, que l'on associera à ces stéréotypes négatifs associés à l'avancée en âge, et qui seront considérés comme vieillissants².

Le postulat selon lequel l'efficacité serait fonction inverse de l'âge a des conséquences concrètes sur la carrière des agents. Or ces conséquences procèdent souvent de logiques autoréalisatrices : un agent sera d'autant moins performant qu'il sera considéré comme tel par sa hiérarchie et que des choix de gestion correspondants seront réalisés. Ainsi, il ressort par exemple de différentes études que les seniors sont pénalisés dans l'accès aux formations, en partie à cause de ce type de stéréotypes³. Il convient donc, avant toute chose, de sensibiliser les encadrants aux préjugés liés à l'âge et à leurs liens avec la performance des agents.

Concernant la représentation des agents reclassés, les responsables de la médecine professionnelle de la Ville de Toulouse notent que l'accompagnement des fins de carrières difficiles n'est pas encore pleinement approprié par les services qui, pour la plupart, voient d'un très mauvais œil l'arrivée d'un agent reclassé. Ce dernier est immédiatement associé à une performance moindre.

Le risque de stigmatisation étant avéré, son anticipation et sa prévention représentent un défi culturel à relever afin de lutter contre les discriminations. Il s'agit d'ailleurs de l'un

¹ Le management des seniors dans la Fonction publique, conférence d'Eurogroup consulting France à l'ENA, septembre 2009.

² Guillaume Huyez-Levrat, « Définir les salariés vieillissants, des seuils d'âge au seuil de la désaffiliation », Vieillesse et parcours de fin de carrière : contraintes et stratégies – Pratiques gérontologiques, dir. par Daniel Reguer, 2007.

³ Élisabeth Brun-Hurtado et Philippe Mossé, « La gestion des travailleurs vieillissants : l'articulation des niveaux d'action », Travail et Emploi, n°122, avril-juin 2010.

des axes majeurs identifiés par la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) dans le cadre de son travail sur la gestion des âges. Une démarche dans ce sens a ainsi été mise en place à la Ville de Mérignac par la formation de l'ensemble des cadres et la sensibilisation des agents.

D'autres axes pourraient être envisagés comme une charte de lutte contre les discriminations, à l'image de ce qui peut être mis en place pour favoriser l'égalité professionnelle entre hommes et femmes.

Il pourrait également être envisagé de s'appuyer sur les outils de communication interne pour présenter le parcours d'agents seniors ou en reclassement, afin de le valoriser (formations suivies, motivation, intégration dans une nouvelle équipe...).

b. Pertes cognitives éventuelles et stratégies de compensation

Les pertes de fonctions cognitives, lorsqu'elles existent, sont compensées à l'aide de différentes stratégies et permettent un maintien de l'efficacité globale. Cette perception du déclin de certaines aptitudes correspond-elle aux résultats des travaux de recherche menés dans ce domaine ? On peut distinguer deux sortes de capacités cognitives :

- les habiletés mentales « basiques » : concentration, mémoire, attention, perception ;
- les habiletés mentales « supérieures » : prise de décision, résolution des problèmes, capacité à communiquer et interagir avec d'autres¹.

Certaines fonctions cognitives de base peuvent décliner avec l'âge (mémoire immédiate, vitesse de traitement de l'information, attention, concentration, résistance au stress, acuité visuelle et auditive). Néanmoins, les études scientifiques ne concluent pas pour autant pas à une moindre performance des agents seniors².

D'abord, ce phénomène est très variable d'un individu à l'autre et selon les conditions de travail de chacun. Les travailleurs ayant des tâches manuelles et routinières voient leurs capacités cognitives décliner souvent plus tôt que ceux ayant des tâches intellectuelles variées. En effet, ces derniers mobilisent notamment plus souvent leurs capacités cognitives et bénéficient de la formation continue³.

De plus, le secteur d'activité joue un rôle clé : les seniors sont plus performants dans des secteurs où l'expérience domine, moins à leur aise lorsqu'ils doivent faire face à des évolutions diverses fréquentes. De même, lorsque des agents se voient confier des tâches administratives ou d'encadrement, ils peuvent perdre en dextérité dans la pratique de leur métier, en particulier lorsque celui-ci implique une pratique régulière pour être maîtrisé.

Toutefois, cela ne signifie pas que leur efficacité se soit réduite, dans la mesure où d'autres aptitudes ont été développées en parallèle.

¹ Sandrine Levasseur, « Progrès technologique et employabilité des seniors », Revue de l'OFCE, 2008.

² Hélène Poissant, « Les capacités cognitives chez les adultes », International Review of Education, vol. 44, n° 4, pp. 393-399, 1998 ; Serge Volkoff, Dominique Thierry, Anne-Marie Molinie, « Comment faire travailler les salariés plus longtemps », Liaisons sociales, n° 22, 2001.

³ Elisabeth Brun-Hurtado, Philippe Mossé, « La gestion des travailleurs vieillissants : l'articulation des niveaux d'action », Travail et Emploi n° 122, avril-juin 2010.

Ensuite, les seniors maintiennent leur niveau d'efficacité en élaborant des stratégies de prévention et de compensation face à l'usure qui peut les affecter. Ces stratégies sont variées⁴. Il peut s'agir en premier lieu d'obtenir une adéquation plus favorable que leurs cadets entre énergie dépensée et résultats obtenus. L'expérience permet en effet de mieux organiser son temps, de réfléchir en amont avant de réaliser des tâches afin de ne pas avoir à les refaire, de mieux appréhender le niveau de qualité attendu, etc.

En second lieu, il apparaît que le fait de se former et de former les plus jeunes permet de maintenir un plus grand intérêt pour son travail. Cela peut donc constituer une stratégie de compensation face à la lassitude, l'usure, en particulier l'usure psychologique et cognitive. En dernier lieu, la motivation au travail et le maintien des capacités cognitives sont favorisés si ces dernières sont régulièrement sollicitées et si les tâches sont variées. D'une part, ceci résulte d'une volonté personnelle du travailleur : conduire de nouveaux projets, travailler avec des agents plus jeunes ayant un regard neuf. Mais d'autre part, ce mécanisme vertueux repose sur la capacité de son organisation à le soutenir dans le développement de ces stratégies de compensation. À cet égard, il est nécessaire de rappeler que les encadrants et la collectivité en général ont une responsabilité dans l'entretien des compétences et de l'employabilité des agents. Cela implique notamment de faire varier les tâches réalisées, soit sur un même poste, soit en assurant une mobilité régulière sur des postes variés⁵.

La capacité des seniors à s'adapter aux évolutions technologiques a souvent été abordée lors des entretiens réalisés. Selon Sandrine Levasseur⁶, l'aptitude des agents dépend de facteurs individuels (capacités cognitives, niveau de formation, expérience), de leur secteur d'activité et de leur poste. Elle constate que la demande en capacités cognitives des organisations augmente et que la capacité à s'adapter au changement semble être devenue une capacité de plus en plus prégnante face à celle qui prévalait auparavant : l'expérience. Toutefois, si ces évolutions ont pu nuire à l'employabilité des seniors, l'auteure souligne que l'effet tend à s'estomper avec l'arrivée à l'âge de la retraite de cohortes ayant connu l'introduction de l'informatique depuis longtemps et qui ont pu s'adapter. Pourtant la capacité à s'adapter sera toujours nécessaire du fait du progrès technologique.

2. Un « décrochage » éventuel à expliquer par d'autres facteurs

a. Formation continue et accompagnement de l'agent parfois insuffisants

Ceci est particulièrement vrai s'agissant des outils informatiques, des outils de gestion (indicateurs, tableaux de bord) ou encore de la conduite du changement. La collectivité a un rôle fondamental à jouer pour rendre les agents alertes dans un environnement qui évolue et maintenir leur niveau de qualification et de compétences.

Lors des entretiens réalisés, de nombreuses collectivités ont rappelé le rôle pivot de la formation continue pour gérer les carrières, celle-ci devant s'adresser à tous les agents de la collectivité sans exception. Certaines d'entre elles souhaitent à cet égard lancer prochainement **un cycle de formation de base à destination de l'ensemble des agents (maîtrise des outils informatiques de base, mise à niveau en français)** afin de leur assurer une certaine polyvalence et de faciliter une éventuelle reconversion (comme le Conseil général du Gard par exemple).

⁴ Sandrine Colette, Christian Batal, Philippe Carré et al., L'atout senior. Relations intergénérationnelles, performance, formation, Dunod, 2009.

⁵ Guillaume Huyez-Levrat, « Définir les salariés vieillissants, des seuils d'âge au seuil de la désaffiliation », in Vieillessement et parcours de fin de carrière : contraintes et stratégies – Pratiques gérontologiques, dir. par Daniel Reguer, 2007.

⁶ « Progrès technologique et employabilité des seniors », Revue de l'OFCE, n° 2008, 16 juin 2008.

Ainsi, il semble positif que la formation voit sa visée préventive renforcée et non pas actionnée uniquement lorsqu'une mobilité est actée dans la collectivité. Il serait néanmoins souhaitable que les dispositifs de formation prennent en compte les spécificités liées à l'âge de chaque catégorie d'agents et à leurs processus d'apprentissage. Françoise Leplâtre¹ rappelle ainsi que « si la précision cognitive ne diminue pas avec l'âge, le rythme du fonctionnement cognitif, lui, s'affaiblit un peu : ainsi, le processus d'apprentissage chez les seniors est-il plus lent que chez les juniors, pour des résultats qui au final seront généralement égaux ou supérieurs. » Cela signifie qu'en cas de formation destinée aux seniors, il serait souhaitable par exemple d'élaborer des cycles de formation sur la durée, avec des rappels réguliers des éléments appris, afin d'optimiser les résultats de la formation. Marianne Berthod-Wurmser² rappelle également que les compétences techniques nouvelles peuvent être assimilées par les plus âgés, dès lors que sont mises en œuvre des modalités d'apprentissage adaptées pour chaque âge.

Les échanges avec les collectivités ont parfois mis en lumière des exemples d'agents dont les lacunes se sont accrues avec le temps et qui semblent aujourd'hui difficilement rattrapables. Ces cas révèlent des dysfonctionnements dans la collectivité, qui s'aperçoit souvent trop tard du décrochage, dans la mesure où elle est responsable du maintien de l'employabilité de ses agents et de leur accompagnement en cas de changement majeur dans l'organisation. Certes, l'agent lui-même peut être réticent à une formation, bien que le fait de se former relève de ses obligations et que le plan de formation s'impose à lui. Ce cas de refus de l'agent est néanmoins relativement rare s'agissant des seniors, dans la mesure où ils souhaitent généralement maintenir leurs compétences pour mieux les transmettre. De plus, les formations qui leur sont proposées sont souvent perçues comme un signe de reconnaissance de l'organisation.

b. Le « décrochage » peut également être lié à une perte de motivation des agents seniors

Il est nécessaire de rappeler en premier lieu qu'il est ressorti des entretiens la conclusion suivante : les seniors ne semblent pas plus touchés par la perte de motivation que les autres catégories d'âge. En effet, celle-ci semble être causée par des facteurs davantage individuels que générationnels. Toutefois, le phénomène de décrochage peut s'expliquer parfois par une perte de motivation des agents seniors. En effet, les ressorts de la motivation des seniors ne sont pas les mêmes que pour les autres classes d'âge. Ainsi, afin de maintenir l'intérêt des seniors dans le métier qu'ils exercent, la collectivité doit tenir compte de ces ressorts spécifiques. D'après les personnes rencontrées, les seniors sont attentifs à la qualité des relations au travail, aux conditions de travail, à leur niveau de rémunération et aux perspectives de carrière, comme tous les agents assurément. Mais ils semblent plus sensibles que d'autres catégories d'âge à certains éléments. Parmi eux, on peut citer la recherche de la souplesse, tant en ce qui concerne la relation avec la hiérarchie qu'en ce qui concerne l'organisation de la collectivité dans son ensemble (préférence par exemple pour des horaires de travail souples).

Concrètement, la motivation des seniors est actuellement maintenue dans les collectivités à travers différents moyens. Ils visent à la fois à développer les compétences personnelles de l'agent (aspect individuel), mais aussi à améliorer l'image des seniors dans la collectivité et à afficher la reconnaissance de celle-ci à leur égard (aspect collectif).

¹ Françoise Leplâtre, « L'emploi et la formation des salariés seniors », Actualité de la formation permanente, n° 189, 2004.

² Marianne Berthod-Wurmser, « Fonctionnaires seniors, réforme des retraites et modernisation de la Fonction publique », Retraite et société 2, 2006, n° 48, pp. 141-171.

S'agissant du premier aspect, les aptitudes individuelles peuvent être développées à travers la formation continue des agents, dont les besoins doivent être identifiés de façon concertée, notamment lors des entretiens annuels. La motivation peut également être maintenue en donnant à l'agent des perspectives en seconde partie de carrière.

S'agissant du second aspect, la reconnaissance de la collectivité est essentielle pour maintenir la motivation des seniors. Le fait de mettre en œuvre des politiques de gestion des ressources humaines qui les prennent en compte et d'investir dans le maintien de leur employabilité a un rôle essentiel pour que les seniors maintiennent leur niveau de motivation et de performance jusqu'au terme de leur vie professionnelle. Marianne Berthod-Wurmser¹ indique des moyens concrets pour valoriser les seniors et exprimer de la reconnaissance. En ce qui concerne l'aspect organisationnel, il est possible de confier aux seniors des rôles d'accompagnement des personnes ou des structures, des fonctions d'appui aux « cœurs de métier » (tutorat, conseil, gestion fonctionnelle...). Il ne s'agit pas d'un « bénévolat » à côté d'un travail à temps complet du senior : cela doit faire l'objet d'une véritable affectation de moyens. À cet égard, **certaines collectivités interrogées réfléchissent actuellement à la création d'autres types de poste pour les seniors détenant une expertise ou envisageant une reconversion professionnelle**, ceci afin de concilier les aspirations des seniors avec les besoins de la collectivité. Ces postes de fin de parcours professionnel, souvent sans management direct, doivent cependant être valorisés tant symboliquement que financièrement, afin d'être attractifs pour les seniors.

3. Les critères d'évaluation de l'efficacité des agents seniors en question

a. Des démarches d'évaluation pas toujours adaptées

Il ressort des entretiens réalisés que les agents seniors ne sont pas toujours convaincus par les démarches d'évaluation telles qu'elles sont menées dans leur collectivité. En effet, la notion de performance, telle qu'elle est parfois présentée (capacité à être réactif, à innover et à s'adapter au changement), peut s'opposer aux perceptions qu'ont les agents seniors de la performance. Ceci s'explique notamment² par le fait que le potentiel des seniors ne peut être mobilisé avantageusement que sous réserve de respecter certaines des caractéristiques propres aux aptitudes cognitives, relationnelles ou sensorielles qui évoluent avec l'avancée en âge. Or, l'évaluation des agents dans les collectivités ne semble pas prendre en compte ces spécificités. En d'autres termes, les atouts des seniors ne sont pas aujourd'hui suffisamment valorisés par les modes d'évaluation retenus.

Ceci est préjudiciable à deux titres. En premier lieu, lorsque la méthode utilisée n'est pas appropriée ni reconnue par l'agent senior, elle a peu d'effet sur sa motivation ; dès lors, l'évaluation ne remplit pas l'un de ses objectifs. En second lieu, si l'évaluation peut n'avoir aucun effet, elle peut être en outre réellement contre-productive : l'évaluation telle qu'elle est réalisée peut conduire l'agent senior à se déprécier, ou à déprécier sa hiérarchie et à perdre réellement en efficacité à mesure que sa motivation diminue. Il est donc nécessaire de remédier à cette situation.

¹ Marianne Berthod-Wurmser, op. cit.

b. La nécessité d'adapter les critères d'évaluation des seniors

Tout en maintenant l'équité de traitement entre les agents, il conviendrait peut-être au regard de ces éléments d'adapter les critères de performance aux catégories d'âge des agents.

Cette idée est explicitée dans l'ouvrage L'Atout senior¹ : « Ceci suppose de travailler avec des critères d'évaluation de la performance qui ne peuvent pas être les mêmes que pour les autres salariés, de valoriser des apports différents, moins chiffrables, comme le "coup de pouce" qui débloque un problème, de se centrer davantage sur les résultats que sur les tâches, d'accepter que, parfois, la maîtrise et le recul remplacent la procédure, et de faciliter cette reconnaissance et cette valorisation collective attendue par les seniors. »

Il s'agirait par conséquent de mettre en avant, lors de l'évaluation professionnelle annuelle (cf. fiche technique n° 3) en particulier, mais aussi de façon générale, la définition d'objectifs spécifiques aux seniors et leur réalisation, notamment : la capacité d'analyser les problèmes et de les résoudre de manière efficace et pérenne, l'autonomie, la capacité d'organisation, la transmission des compétences, ou encore les qualités relationnelles. Ceci permettra de valoriser l'agent et d'améliorer sa perception de la reconnaissance de la collectivité envers son travail.

C. Les relations intergénérationnelles : un équilibre à trouver au sein des équipes et des savoirs à transmettre

Travailler dans une équipe rassemblant des agents ayant des âges différents ne va pas encore de soi à l'heure où les relations intergénérationnelles constituent aujourd'hui un double enjeu dans les collectivités.

Le premier est managérial et tient à la cohésion d'équipe : comment permettre à des agents de travailler ensemble quel que soit leur âge ?

Le second enjeu est tout aussi crucial. Il concerne la transmission des savoirs : comment s'assurer que les compétences et l'expérience des agents les plus âgés ne disparaissent pas avec leur départ à la retraite ?

1. Un enjeu pour la cohésion des équipes

a. La collaboration parfois délicate entre agents de générations différentes

Le travail au sein d'équipes comprenant des agents d'âges différents a souvent été présenté lors des entretiens comme une source de difficulté. Certains postes qui nécessitent de mobiliser des capacités physiques (collecte des ordures ménagères, espaces verts ou sapeurs pompiers par exemple), mais également sur ceux qui appellent davantage la mobilisation de capacités cognitives, faire travailler des agents appartenant à des générations différentes n'est pas toujours simple.

Pourtant « juniors » et « seniors » sont théoriquement complémentaires et leur collaboration devrait s'avérer féconde. Ainsi, les salariés du secteur privé considèrent qu'ils n'apportent pas la même chose au sein d'une équipe de travail selon leur âge².

¹ Sandrine Colette, Christian Batal, Philippe Carré et al., L'atout senior. Relations intergénérationnelles, performance, formation, Dunod, 2009.

² Selon une étude réalisée pour les besoins de l'ouvrage Atout senior.

Tout laisse à penser que la différence d'âge permet d'apporter un équilibre au sein d'une équipe, mais appelle une articulation des savoir-faire et des savoir-être de la part des managers.

Les raisons de la difficulté du management intergénérationnel résident pour partie dans la mesure de la performance et dans un « jeunisme ambiant ». Celui-ci s'expliquerait par la quête de transformation et d'innovation des sociétés contemporaines par opposition aux sociétés traditionnelles qui valorisent les « anciens » comme passeurs de sagesse.

L'appartenance générationnelle s'avère également déterminante pour le travail en équipe. On constate parfois que les agents de différentes générations ne se mélangent pas lorsqu'ils ne sont ni incités ni contraints à le faire. Cet « entre-soi générationnel », observé lors des entretiens, s'explique par la nécessité pour les individus de se sentir affiliés à un groupe. Le fait d'appartenir à une génération est parfois utilisé en dernier ressort par les personnes lorsqu'une identité collective dépassant les générations fait défaut.

b. L'écart d'âge : un facteur de complexification des rapports hiérarchiques

« Les jeunes arrivent, veulent en savoir plus que les autres. Quand on leur explique, ils nous prennent pour des imbéciles. Les jeunes ne veulent pas admettre d'être un peu commandés, alors que c'est en ayant des reproches qu'on apprend. »

Ce propos extrait d'un entretien avec un adjoint technique des établissements d'enseignement (ATEE, ancien TOS) dans un lycée est révélateur de la difficulté pour les jeunes agents d'être managés ou encadrés par leurs collègues plus âgés.

Dans un rapport hiérarchique, le facteur générationnel peut complexifier le lien en ce qu'il génère parfois une incompréhension mutuelle. Le directeur des ressources humaines d'un SDIS souligne par exemple les difficultés qui se posent dans le cadre du management de la « génération Y¹ ».

« Les seniors ont une fonction d'encadrement des jeunes recrues, mais ils ne sont pas préparés à la génération Y. Ils reçoivent dans leurs formations des conseils spécifiques pour comprendre cette génération. Alors que chez les sapeurs pompiers la cohésion est forte, les officiers actuels ont du mal à comprendre que chacun parte de son côté au retour d'intervention, cela les perturbe. Les valeurs d'esprit d'équipe et d'engagement civique sont présentes, mais différemment. »

La réciproque est parfois vraie. Dans des situations où le manager est plus jeune que les agents qu'il encadre, les agents les plus expérimentés l'acceptent parfois mal. Pour autant, cette situation de management par de jeunes cadres est également présentée dans les entretiens comme un élément bénéfique en ce qu'elle permet de redynamiser les équipes (CCAS de Grenoble) ou encore de renouveler les façons de faire et d'apporter un regard neuf (DGS de Mérignac). Par ailleurs, de nouvelles méthodes de management, de nouvelles idées sur les politiques publiques peuvent être impulsées par des jeunes qui tirent également une grande part de leur légitimité de leur concours.

¹ La génération Y est celle des 18-30 ans. Elle a été surnommée ainsi en référence à la génération X, constituée de post-baby-boomers. Elle a grandi avec la mondialisation, le chômage de masse et la peur du déclassement social, alors même qu'elle est plus diplômée et plus connectée que la génération précédente. Le contexte dans lequel ils ont grandi a fait évoluer leur rapport au travail. Plus individualistes, mais également plus mobiles, les Y interrogent les modes de fonctionnement habituels des organisations. Faisant également référence au « Why » (en anglais, Y se prononce comme why), la génération Y est celle du « pourquoi » et du questionnement. En cela elle remet en cause les rapports hiérarchiques traditionnels. Les ordres doivent être justifiés et les Y veulent comprendre le sens de ce qui leur est demandé. Ils exigent un retour fréquent sur leur travail. Voir à ce propos, « Génération Y, le choc des cultures en entreprise », Caroline Politi, *l'express.fr*, 7 avril 2010.

2. La transmission des compétences

a. L'expérience des agents seniors : un capital qui se transmet naturellement ?

Les agents seniors ont une expérience et des savoir-faire différents, que n'ont pas leurs collègues plus jeunes. D'après les entretiens, les agents les plus expérimentés tendent naturellement à transmettre et à montrer aux plus jeunes comment s'y prendre dans leur travail.

Le DGS de la Communauté de communes de la Région de Charny l'explique : « Lorsqu'il faut faire des binômes, naturellement un jeune et un vieux se mettent ensemble, c'est logique. » Au Conseil général des Côtes d'Armor, un agent explique que le phénomène inverse se produit en dehors de tout dispositif structuré. L'arrivée de jeunes cadres permet une transmission de leurs connaissances au profit d'agents seniors dans un mode qualifié d'informel.

Deux situations de transmission des compétences peuvent toutefois être distinguées.

Le rapport Masingue² établit la typologie suivante :

- la prescription qui consiste pour un agent à dire à un autre ce qu'il faut faire à l'appui de pratiques ou de concepts maîtrisés. C'est notamment le cas dans une logique d'application d'un tour de main, d'un process ou d'une directive ;
- l'accompagnement dans l'apprentissage qui revient à faciliter l'arrivée d'un nouvel arrivant pour lui permettre de se familiariser avec la structure, de construire ses propres modes d'actions et sa propre expérience.

Pour autant, la transmission des compétences n'est pas toujours mécanique et naturelle. Elle peut être rendue difficile par les facteurs d'appartenance générationnelle précités.

La collectivité peut donc faire le choix d'organiser et de systématiser le transfert de l'expérience et du savoir-faire des agents seniors vers les juniors.

b. Éviter la perte de compétences

La perte de compétence constitue pour la collectivité un risque de perte d'efficacité avec laquelle un service est rendu, puisqu'un agent expérimenté dispose avec le temps d'une habitude ou d'un tour de main.

Certaines fonctions stratégiques peuvent également s'avérer menacées par le départ à la retraite d'un agent. La collectivité peut se retrouver ainsi déstabilisée. Un DGS de Région confiait : « *Mon Directeur des finances est là depuis 20 ans, il connaît la maison, il connaît les élus et il part à la retraite dans quatre ans et ce sera une perte énorme.* »

Pour prévenir ce risque, les collectivités rencontrées ont souvent fait part de leur intérêt à favoriser la transmission du savoir avant le départ de l'agent par le biais de dispositifs consistant à former un nouvel agent pour le même poste (tutorat) ou à organiser une continuité avec son remplaçant (tuilage).

La collectivité doit toutefois arbitrer entre le coût de la perte de compétence d'un agent expérimenté et celui de la transmission des compétences à organiser. Cette dernière nécessite du temps et comprend un impact financier. En particulier, mettre en place un sur-effectif temporaire pour favoriser la transmission des compétences s'avère délicat dans un contexte budgétaire contraint.

¹ Bernard Masingue, « Seniors tuteurs : comment faire mieux ? », rapport au Secrétaire d'État chargé de l'emploi, mars 2009.

Il est par ailleurs à noter que la transmission de leurs compétences par les agents seniors constitue un souhait fréquemment exprimé par ces derniers. En cela, la transmission des compétences est également un levier de motivation des agents seniors avant leur départ à la retraite.

3. Les bonnes pratiques identifiées et les conditions de leur réussite

a. Bâter une identité collective commune pour favoriser la cohésion intergénérationnelle des équipes

Dans un environnement de travail, et a fortiori dans une collectivité, la propension des agents à se regrouper selon leur appartenance générationnelle diminue avec la capacité de l'institution à véhiculer un support d'identité collective. Le risque de repli générationnel est ainsi réduit dans les organismes capables de fédérer les individus autour d'un élément qui dépasse les clivages générationnels. Deux supports d'identité collective ont été repérés :

- le territoire : le DGS de la Communauté de communes de la Région de Charny confiait, en effet, qu'au-delà de l'institution, le socle de l'identité collective qui avait été privilégié était celui du territoire. Dans cet EPCI en gestion unifiée, le sentiment d'appartenance à l'intercommunalité est limité, du fait d'une affectation des agents aux communes membres. Le vecteur de mobilisation collective pertinent ne pouvait dès lors pas être institutionnel. Quel que soit l'âge des agents, tout le monde travaille ensemble et dans son domaine dans l'intérêt du territoire ;
- les valeurs et le projet : le Président du CCAS de Grenoble souligne que la cohésion des équipes, en particulier dans le secteur de l'action sociale, repose sur un socle de valeurs liées au service public, caractéristiques d'une culture professionnelle qui l'emporte sur d'autres formes d'appartenance.

b. Organiser la transmission des compétences : des dispositifs de tuilage et/ou de tutorat

La transmission des compétences d'un agent senior recouvre essentiellement deux dispositifs qui sont le tuilage, d'une part, et le tutorat, d'autre part. Ces deux outils sont différents, mais les deux termes sont souvent utilisés indistinctement par les personnes interrogées. Si le tutorat et le tuilage procèdent de la même logique, faciliter la transmission des compétences, il faut toutefois les distinguer, car ils n'ont ni la même durée ni les mêmes implications. Par ailleurs, le tutorat et le tuilage peuvent se combiner pour former un dispositif hybride.

🕒 Le tuilage : assurer la transition entre un agent sur le départ et son remplaçant

Le tuilage est un dispositif souple et relativement court (de quelques semaines) qui a pour but d'assurer la transmission des dossiers et des informations nécessaires à la prise de poste. L'agent sur le départ (en retraite ou simplement en mobilité) et son remplaçant occupent temporairement le même poste. Cela permet au nouvel arrivant de prendre ses marques et à l'agent sur le départ de quitter son poste en douceur. Enfin, l'environnement et les équipes connaissent une transition moins brutale.

Le degré d'élaboration d'un tuilage est variable. Il peut consister en une fiche de transition que l'agent en partance remplit afin de transmettre les informations essentielles à son remplaçant. Le degré plus élaboré de tuilage consiste dans un dispositif hybride qui le couple au tutorat et qui s'envisage sur une période très longue.

Plusieurs conditions de réussite sont à souligner :

- le tuilage n'est pas pertinent sur l'ensemble des postes. Le DRH de la Ville et agglomération de Quimper affirme par exemple : « Dans un monde de procédures administratives et techniques, rares sont les endroits où existent de véritables “niches” sur lesquelles seul un agent serait le détenteur d'un savoir-faire. » Le tuilage peut ne concerner que les postes sensibles ou stratégiques où l'information détenue par l'agent en partance est nécessaire à l'agent qui arrive pour remplir correctement les missions que son nouveau poste exige ;
- le tuilage ne doit pas être trop long, deux ou trois semaines peuvent parfois suffire à la transmission d'informations, y compris sur un poste de direction selon le directeur des ressources humaines de la Communauté urbaine de Strasbourg, d'autant que le tuilage revêt un coût, puisque deux agents occupent temporairement le même poste ;
- le tuilage ne doit pas enfermer le nouvel arrivant dans la vision de son prédécesseur, un recrutement faisant suite au départ d'un agent permettant parfois d'apporter un regard neuf.

🔴 Le tutorat : un dispositif bénéfique pour le tuteur, l'apprenti et la collectivité

Le tutorat (voir encadré) ou l'apprentissage est un dispositif plus formalisé que le simple tuilage. Il nécessite une formation du tuteur, une évaluation, un suivi par la DRH et éventuellement un engagement écrit du tuteur et de l'apprenti. Il se fait généralement sur une période relativement longue (plusieurs mois voire années) et tend à la fois à former un apprenti, junior ou agent en reconversion suite à un reclassement notamment, et à valoriser l'expérience d'un agent senior.

À titre d'exemple, la Ville de Vénissieux appréhende l'apprentissage/tutorat comme :

- un pré recrutement pour les nouveaux métiers, les fonctions non encore définies et qui se cherchent ou dont la construction du poste se fait avec la personne (par exemple des ingénieurs thermiques qui ont des savoirs neufs et actualisés) ;
- une « école de la vie » sur les postes techniques en ce qu'il constitue un mode spécifique d'acquisition des compétences et des connaissances.

Le tutorat senior a également été mis en place au Conseil général du Val-de-Marne (CG 94). Il comporte trois objectifs :

- valoriser les compétences des seniors et la transmission ;
- repositionner les agents en reclassement sur des postes vacants ;
- rationaliser la démarche budgétaire en prévenant le départ de l'agent sans délai, en ayant formé quelqu'un sur le poste.

Le modèle pour mettre en place le tutorat senior est le système d'apprentissage, le CG 94 accueillant par ailleurs de nombreux apprentis. Le tutorat doit se mettre en place assez en amont (au minimum six mois en avance, un an dans l'idéal) et remplir les conditions matérielles d'accueil des agents. Tous les agents ne sont pas susceptibles de devenir tuteurs, mais ceux qui le deviennent reçoivent une formation spécifique. L'agent accompagné est placé en sureffectif dans le même bureau que son tuteur. Ils partagent leur temps entre le travail en commun avec les temps de formation et le travail en autonomie. Le tuteur forme l'agent sur ses compétences mais l'ensemble du service accompagne également la personne.

Dans le cadre du reclassement d'un agent, un tutorat a été mis en place avec un tuteur partant à la retraite. Il s'agit donc d'un dispositif hybride mêlant tuilage et tutorat. Pour ce dernier, le dispositif permet de laisser son poste à quelqu'un qui aura été formé et qui ne mettra pas le reste de l'équipe en difficulté. C'est là une préoccupation récurrente des agents lors d'un départ que de ne pas « abandonner » l'équipe.

Malgré les difficultés rencontrées, depuis 2009, vingt-deux tutorats ont été mis en place au Conseil général du Val-de-Marne, et six sont actuellement en cours. Les tuteurs comme les personnes en reclassement ont la possibilité de renoncer au dispositif à n'importe quel moment. Un contrat est proposé sur une durée déterminée, qui peut être rompu à tout moment par l'une des parties. Le système est perçu comme positif par les tuteurs comme par les tutorés.

LE TUTORAT

Une pratique reconnue dans le cadre de la formation en alternance¹

Les contrats d'apprentissage (formation initiale)

Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail conclu entre un employeur et un salarié. Son objectif est de permettre à un jeune de suivre une formation générale, théorique et pratique, en vue d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre professionnel.

Ce contrat alterne des périodes d'enseignement général, technologique et professionnel en centre de formation d'apprentis (CFA) et des périodes de travail en entreprise pour mise en application des savoir-faire.

L'apprentissage dans le secteur public présente par rapport au secteur privé quelques variantes qui sont rappelées dans le guide pratique réalisé par le CNFPT sur ce sujet.

Il constitue, pour une collectivité employeur, un véritable levier pour dynamiser ses ressources humaines, transmettre les savoir-faire et agir contre les exclusions. Il peut également permettre d'anticiper les départs à la retraite.

Les contrats de professionnalisation (formation professionnelle)

Les actions de formation en contrat de professionnalisation recouvrent d'une part des actions d'évaluation et d'accompagnement, d'autre part des enseignements généraux, professionnels et technologiques. Le salarié en contrat de qualification bénéficie du soutien d'un tuteur au sein de l'entreprise.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs ne peuvent pas conclure de contrat de professionnalisation. Toutefois, elles peuvent s'inspirer des règles applicables au tuteur dans leur pratique. En effet, son rôle est d'accueillir, d'aider, d'informer et de guider le bénéficiaire du contrat pendant la période de professionnalisation, de veiller au respect de son emploi du temps, d'assurer une fonction de relais et de participer à l'évaluation du suivi de la formation.

Une pratique qui peut être entendue et étendue

Au sens large, le tutorat est une activité de personne à personne permettant à un « tutoré » d'acquérir ou de développer ses compétences par la contribution d'un salarié expérimenté.

Le tutorat ne se résume pas donc pas au seul accompagnement des contrats d'apprentissage ou de contrats de professionnalisation. Il intervient par exemple pour l'intégration et l'accueil de nouveaux arrivants.

Les seniors et le tutorat

Proposer au senior d'être tuteur permet de rendre les agents et la collectivité plus performants. En effet, le tutorat développe aussi les compétences du tuteur, voire de la communauté de travail qui les entoure.

Investir dans le tutorat pour et par les seniors peut contribuer à légitimer leur place dans l'organisation de travail et à renouveler les règles d'un management intergénérationnel.

Les conditions de réussite

Les conditions de réussite identifiées dans le rapport de Bernard Masingue² paraissent être transposables aux actions de tutorat des collectivités :

1. organiser le tutorat

- repérer clairement les compétences qui doivent être transmises ;
- s'interroger sur la pertinence du choix du tutorat ;
- sélectionner les tuteurs : motivation, qualités humaines, technicité ;
- formaliser la relation : « contractualisation », « lettre de mission de tuteur », « chartes du tutorat » ;
- former les tuteurs (passer du savoir-faire au savoir transmettre).

2. encadrer le tutorat

- reconnaître le « temps tutorial » ;
- programmer et réaliser des points réguliers ;
- élaborer un « guide du tuteur » ;
- créer un « portail dédié » ou un « site collaboratif » ;

3. reconnaître le tutorat

- prévoir la valorisation symbolique ou institutionnelle des tuteurs ;
- assurer une reconnaissance professionnelle ;
- octroyer, le cas échéant, une rémunération supplémentaire.

¹ Pour plus de précisions, cf. les fiches internet de la DGEFP : www.emploi.gouv.fr.

² Bernard Masingue, op. cit.

D. La période de fin d'activité : des craintes à désamorcer

1. Un moment critique pour les agents

a. Fin de carrière : la peur de l'inactivité

Certains agents perçoivent sans crainte leur retraite, période durant laquelle ils pourront faire ce qu'ils aiment et ce qu'ils veulent, d'autres se révèlent plus angoissés. Si un adjoint technique des lycées affirme qu'il aura de quoi s'occuper entre ses différentes passions, un Directeur général des services confie au contraire son appréhension du départ à la retraite.

On constate notamment que ce sont les agents qui se sont le plus investis dans leur carrière, au point de consentir à des sacrifices personnels, qui redoutent le plus de partir à la retraite. En particulier, les entretiens révèlent que pour les agents disposant d'un statut social interne élevé du fait de leur position au sein de la collectivité (agents d'encadrement notamment), le départ à la retraite peut constituer une forme de « mort sociale ». la fin de l'activité professionnelle est ainsi appréhendé et peut impacter le bien-être de l'agent au travail ou sa motivation.

b. Le choix du recul du départ à la retraite

La retraite amène progressivement les agents à s'interroger sur leur avenir après leur carrière professionnelle. Si les interrogations portent sur la gestion et le partage du temps qui sera désormais majoritairement libre, les interrogations se portent légitimement sur le niveau de vie futur.

Ce dernier dépend d'un niveau de pension qui n'est pas toujours anticipé de façon précise. Lorsque c'est le cas, les agents font aujourd'hui plus fréquemment le choix de prolonger leur activité afin d'atteindre un niveau de pension qui leur convient. Le départ des agents à la retraite se fait en moyenne à un âge plus avancé que l'âge légal de départ à la retraite¹.

Les DRH ne peuvent plus, de leur côté, anticiper avec précision les départs à la retraite sur la base du simple critère d'âge des agents. Une fois l'âge légal atteint, les DRH savent que l'agent entre dans la fin de sa carrière professionnelle, mais cette dernière peut encore durer plusieurs années.

À l'incertitude relative du niveau de pension s'ajoutent les incertitudes et les incompréhensions des agents suite à la réforme des retraites de 2010. De l'aveu de certains DRH, cette réforme a eu pour conséquence de faire accepter l'idée aux agents qu'ils devraient, pour une majorité d'entre eux, travailler plus longtemps. Au-delà de l'impact mécanique sur les départs à la retraite dû à l'augmentation de l'âge légal (cf. fiche technique n° 4), DRH et experts s'accordent à dire que la réforme des retraites a également eu un impact psychologique qui conduit les agents à prolonger leur activité.

Afin de limiter l'incertitude sur la date de départ des agents en retraite, le Conseil général du Finistère est en train de mettre en place un questionnaire de renseignement. Envoyé aux agents entre 58 et 60 ans, il permet de connaître plus précisément les mouvements de départ à la retraite et de gagner ainsi en visibilité pour la gestion de la masse salariale et des effectifs.

2. Une préparation graduelle par les collectivités

a. Deux exemples d'anticipation et de formation

Pour faire face aux incertitudes des agents face à la retraite, certaines collectivités ont mis en place des formations/stages ou des rendez-vous de préparation à la retraite.

Si le CNFPT propose des formations de préparation à la retraite, certaines collectivités se sont également mobilisées et ont mis en place leurs propres modules.

Pour la Communauté urbaine de Bordeaux, « la retraite, ça se prépare ! ». Un « séminaire retraite », dont le format a été réfléchi et modelé en interne, a été créé dès 2008 pour accompagner les futurs retraités. Deux à trois sessions de vingt personnes sont ainsi organisées par an, proposées à toutes les catégories d'agents : c'est en effet l'individu qui prépare sa retraite, et il n'est pas utile de faire référence au poste ou aux fonctions occupées.

Ce séminaire comporte une information sur la retraite, sur les questions financières, sur les activités possibles (bénévolat, université du temps libre, sport...). La présence de « clowns analystes » qui animent la journée est également à noter. À cette occasion, les agents sont invités à déjeuner dans le restaurant des élus. Les évaluations réalisées chaque année démontrent l'utilité de cette formation originale, plébiscitée par les agents qui y ont participé.

Au Conseil général des Côtes d'Armor, une formation de préparation à la retraite est également proposée aux agents. Celle-ci traite non seulement des questions liées à la retraite (pensions, dossiers à constituer, démarches administratives), mais également des questions de santé, de succession, d'engagement dans de nouvelles activités, à un autre rythme. La question des relations intergénérationnelles y est évoquée, de même que la nouvelle image de soi, la reconnaissance sociale et l'identité du retraité.

¹ Chiffres provisoires de la CNRA, op. cit.

De façon générale, ce dispositif de « formation à la retraite » a un impact psychologique positif en ce qu'il permet de ne pas laisser les agents seuls face à l'angoisse de la cessation d'activité. Permettant aux agents de « dédramatiser », il s'agit également pour la collectivité de marquer sa reconnaissance aux membres de l'organisation en donnant aux agents des conseils pratiques, utiles pour se projeter dans l'avenir et dans leur nouvelle vie.

Si les agents considèrent que cette offre leur est faite beaucoup trop tôt, le recul et l'anticipation sont nécessaires pour bien préparer sa retraite. Une certaine réticence est parfois constatée, car certains agents ont l'impression qu'on veut les convaincre de partir et ne souhaitent pas forcément parler d'eux.

Certains cadres ont toutefois constaté que les agents ayant suivi le séminaire étaient moins stressés par leur départ à la retraite.

b. Développer des dispositifs spécifiques sur le rythme de travail

Le dispositif de cessation progressive d'activité (CPA) n'existe plus, au regret des principales centrales syndicales et de certains DRH (cf. fiche technique n° 5). Ce dispositif permettait d'assurer une transition en douceur entre la vie professionnelle et la retraite.

Une piste non encore observée, mais qui peut être envisagée, consiste dans la **mise en place du télétravail en vue de faciliter la transition entre activité et retraite**, comme l'a fait par exemple le Conseil général du Finistère (cf. encadré sur le télétravail). Actuellement largement débattu en France pour l'ensemble des agents du public comme du privé, le télétravail a notamment été identifié au Québec¹ comme un des moyens d'assurer, pour certains postes, la transition entre la vie active et la retraite. Dans le cadre d'une réflexion menée par la collectivité sur le télétravail, il pourrait être intéressant de voir en quoi ce dispositif pourrait effectivement participer à une politique en direction des seniors.

Si le télétravail permet a priori de laisser une plus grande souplesse dans la façon dont l'agent s'organise pour remplir ses missions, il faut souligner toutefois qu'il n'apparaît pas forcément adapté pour des agents présentant des risques de désocialisation et de décrochage, puisque le fait de travailler à domicile éloigne encore davantage l'agent de son environnement de travail. Le télétravail ne saurait être généralisé à l'ensemble des individus sur un type de poste identifié comme étant compatible avec ce dispositif. Il s'agit en réalité d'une possibilité qui, après étude de faisabilité, devrait pouvoir être offerte aux agents qui en font la demande. Ne faisant pas encore l'objet d'un consensus de la part des experts, des DRH et des syndicats, le télétravail doit davantage être regardé à ce stade comme un élément de réflexion prospective.

Enfin, **l'adaptation du rythme de travail des agents en fin de carrière pourrait s'appuyer sur le temps partiel choisi**. Évoqué dans le rapport du député Pascal Brindeau² et nécessitant de voter une disposition législative, ce « temps partiel senior » ou « temps partiel fin de carrière » s'adresserait aux agents ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite (62 ans en 2017). Il s'agirait pour l'agent de pouvoir adapter son emploi du temps de façon plus autonome et également de continuer à travailler au-delà de l'âge légal de départ, s'il en a besoin.

Sans toutefois attendre une évolution législative allant dans ce sens, les collectivités pourraient se doter d'une règle consistant à accorder des temps partiels de façon plus souple aux agents en fin de carrière, avant ou après avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite.

¹ Diane Gabrielle Tremblay et Maryse Larivière, « Les défis de fin de carrière et la retraite : le cas du Québec », *Management & Avenir*, 2009-2010, n° 30, pp. 127-145.

² La gestion des âges de la vie dans la Fonction publique, rapport parlementaire du député Pascal Brindeau, février 2012.

LE TÉLÉTRAVAIL

Le télétravail se définit comme une forme « d'organisation et/ou de réalisation du travail, utilisant les technologies de l'information, dans le cadre d'un contrat ou d'une relation d'emploi, et dans laquelle un travail, qui aurait également pu être réalisé dans les locaux de l'employeur, est effectué hors de ces locaux de façon régulière » (accord-cadre européen du 16 juillet 2002).

Le télétravail reste peu développé dans la Fonction publique, où il concerne 1 % des effectifs.

Le rapport du CGEJET¹, remis au ministre de la Fonction publique le 15 juillet 2011, rappelle que certaines missions sont particulièrement adaptées au télétravail, notamment les tâches administratives, celles d'expertise, d'étude, de conseil ou de traduction.

Si, dans la FPT, une forte proportion de personnels (de l'ordre de 80 %) se voit confier des tâches opérationnelles qui ne se prêtent pas au télétravail (voirie, réseau routier, assainissement, secteur social avec en particulier la petite enfance...), le développement du télétravail reste toutefois possible.

Un accord-cadre devait ainsi être négocié au début de l'année 2012, au niveau national, avec les organisations syndicales représentatives de la Fonction publique. Plusieurs principes devaient retenus par l'accord après négociation : caractère volontaire du télétravail et compatibilité avec l'intérêt du service, aménagement d'une période de transition, caractère réversible du télétravail, principe de non-portabilité en cas de changement de poste, plafonnement de la quotité de travail ouverte au télétravail afin d'éviter les risques d'isolement...

Ils seront repris dans le cadre de dispositions législatives et réglementaires. Certains aspects juridiques (protection de la vie privée, mise en place de dispositifs de contrôle du temps de travail...) et matériels du télétravail devront être également clarifiés dans ce contexte. Certains éléments, en matière de gestion des ressources humaines, devront également recevoir des précisions (éligibilité au télétravail, mesures d'accompagnement des télétravailleurs, respect du principe d'égalité de traitement et surveillance du déroulement de carrière...).

À ce titre, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la Fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la Fonction publique autorise désormais le recours au télétravail :

« Les fonctionnaires relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions dans le cadre du télétravail tel qu'il est défini au premier alinéa de l'article L. 1222-9 du code du travail. L'exercice des fonctions en télétravail est accordé à la demande du fonctionnaire et après accord du chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, sous réserve d'un délai de prévenance.

Les fonctionnaires télétravailleurs bénéficient des droits prévus par la législation et la réglementation applicables aux agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de leur employeur public. »

¹ Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

c. Marquer le départ de l'agent pour symboliser l'accomplissement de sa vie professionnelle

Le départ à la retraite constitue un tournant important dans l'existence. Symboliquement forte, cette transition fait traditionnellement l'objet d'événements plus ou moins formels au sein des environnements de travail. Ces derniers marquent le départ de l'agent de son poste mais signent un attachement réciproque de la collectivité à l'agent. Enfin, un retour de l'agent dans son ancien environnement de travail n'est pas exclu lorsqu'il sera retraité.

À titre d'exemple, la Ville d'Avignon organise une cérémonie de départ des agents à la retraite qui constitue un moment de reconnaissance de leur engagement. Chaque trimestre, une cérémonie est prévue durant laquelle les agents peuvent venir avec la personne de leur choix. Madame la Maire prononce un discours individualisé et chacun se voit offrir un cadeau de départ. Cette cérémonie permet d'éviter que le départ ne soit une source d'anxiété. Elle participe également à une certaine équité, puisque tous les agents n'ont pas forcément droit à l'organisation du traditionnel pot de départ.

Après leur départ de la collectivité, le service communication de la Communauté urbaine de Bordeaux organise également une journée des retraités et permet aux agents récemment partis de revenir dans la collectivité et de passer un moment convivial.

Certaines collectivités vont plus loin encore et gardent un contact avec des anciens agents retraités qui peuvent revenir ponctuellement pour participer à la vie de la collectivité (vœux, cérémonies, pour assurer une fonction de tuteur au sein de la collectivité), mais également pour accomplir une mission sur un besoin occasionnel. Rien ne s'y oppose juridiquement (cf. encadré). La Communauté de communes de la Région de Charny a, par exemple, pensé à un agent en retraite dans le cadre d'une campagne de recensement. Elle a ainsi permis le retour d'un agent en tant qu'agent contractuel durant deux mois, ce qui lui a permis de recruter, le temps du recensement, une équipe de travail qui avait des pratiques communes.



LA POSSIBILITÉ DE RETOUR PARTIEL À L'EMPLOI D'UN AGENT RETRAITÉ

Un fonctionnaire territorial qui a liquidé sa pension auprès de la CNRACL peut reprendre une activité auprès de son ancien employeur ou d'un autre employeur public en qualité d'auxiliaire, de vacataire ou de contractuel et conserver sa pension CNRACL :

- sans limite s'il a atteint l'âge d'annulation de la décote (67 ans à terme pour la catégorie sédentaire, 62 ans pour la catégorie active) ou s'il a atteint l'âge légal de départ à la retraite et qu'il dispose de la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein ;

- sous condition de ressources dans les autres cas. Il y a un plafond à ne pas dépasser : le montant de la nouvelle rémunération ne doit pas excéder 1/3 de la pension CNRACL + 1/2 du traitement afférent à l'indice majoré 227.

En revanche, il n'y a plus aucune condition ni limite pour cumuler une pension CNRACL avec un revenu d'activité du secteur privé.

	Pension CNRACL personnelle		Pension CNRACL de réversion
	Normale	Invalidité	
Salaire du secteur privé	Possible		Possible
Salaire de titulaire dans une collectivité du secteur public	Interdit		
Salaire de non-titulaire (auxiliaire, contractuel...) servi par l'ancien employeur ou par toute autre collectivité du secteur public	Sous conditions	Possible	

Source : site Internet de la CNRACL

Au-delà des réponses « immédiates », apportées de manière individuelle aux agents, les collectivités sont confrontées à l'enjeu de devoir bâtir une stratégie qui anticipe de manière globale et cohérente la fin de carrière des agents.

2^e partie : Anticiper les enjeux liés aux fins de carrière

Aujourd'hui, les collectivités réagissent aux difficultés qui se présentent au gré des problématiques individuelles, et prennent en charge les situations au cas par cas. Les solutions qu'elles mettent en œuvre sont nécessaires et gagneraient à être généralisées. Cependant, certaines collectivités vont plus loin et s'attellent aujourd'hui aussi au développement d'une stratégie globale de prise en compte des enjeux liés à la fin de carrière, bien en amont de cette dernière. L'objectif est alors d'anticiper afin de prévenir les difficultés, de façon plus systématique.

Ainsi, cette démarche a pour ambition de compléter la palette de solutions possibles, parfois déjà mises en œuvre, tout en limitant le besoin d'y recourir. L'idée est de considérer la fin de carrière comme un moment parmi d'autres de la vie professionnelle d'un agent. Celui-ci s'inscrit donc dans un parcours à construire et dont les problématiques spécifiques sont réduites d'autant qu'elles sont anticipées. Sur un plan ressources humaines, il s'agit d'anticiper la fin de carrière des agents dès leur recrutement. Cette démarche consiste notamment à construire des parcours professionnels évolutifs et à préparer les agents à la mobilité tout au long de leur carrière.

Pour que cette démarche importante soit possible et bénéficie à l'ensemble des agents, il est nécessaire que chacun s'en saisisse :

- les acteurs de la gouvernance générale de la collectivité (élus, direction générale et syndicats), pour définir les orientations de la stratégie qu'ils impulsent,
- la DRH, pour proposer et mettre en place les dispositifs adéquats,
- les managers de proximité, pour identifier et accompagner les problématiques individuelles des agents,
- les agents eux-mêmes, acteurs incontournables de leur propre parcours professionnel.



A. Développer une stratégie sur l'ensemble de la carrière des agents

Toute collectivité, quelle que soit sa taille, a une responsabilité particulière pour anticiper l'évolution professionnelle de ses agents et valoriser les fins de carrière. Il s'agit de concevoir et de développer des outils en matière de management et de ressources humaines. Mais, au-delà, il s'agit aussi de donner du sens à l'action et de mettre en valeur l'orientation stratégique de la collectivité pour faire évoluer les pratiques et les mentalités. Si certaines collectivités, du fait de leur taille ou de leur localisation, ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire, il est possible d'une part de réfléchir à ces problématiques à l'échelle d'un bassin d'emploi, d'autre part de s'appuyer sur les centres de gestion auxquels elles sont affiliées.

1. Une implication de la collectivité au plus haut niveau pour anticiper et valoriser les fins de carrière des agents

a. Un portage politique incontournable

Le portage politique et l'appropriation par les élus des enjeux de la fin de carrière des agents sont incontournables pour que toute démarche globale puisse être mise en œuvre de façon pérenne. En effet, souvent seul l' élu en charge du personnel est investi sur ce type de dossier. Pourtant, les orientations prises par les élus, en termes notamment de régime indemnitaire, mais également de politique d'investissement, ont une incidence, indirecte mais réelle, sur la gestion des ressources humaines. La gestion de la fin de carrière des agents doit, dans ce cadre, être mise en regard des ambitions de la collectivité et de ses futurs besoins en compétences. En revanche, la mise en œuvre de solutions adaptées pour répondre aux problématiques individuelles des agents relève de l'administration et non pas des élus, comme le souligne le vice-président du CCAS de Grenoble.

Afin de sensibiliser les élus à la démarche, **un rapport sur l'état de l'emploi des seniors et de la gestion des fins de carrière** pourrait être présenté chaque année à l'assemblée délibérante, suivi d'un débat, le cas échéant dans le cadre de l'examen du bilan social de la collectivité. Ce rapport permettrait d'entretenir l'attention des élus sur cette problématique, en s'appuyant sur la présentation d'indicateurs synthétiques ou d'un suivi du plan d'actions.

À cette condition, les élus pourraient devenir des relais de la politique de la collectivité auprès de l'ensemble des agents, pour signifier l'importance de s'intéresser à la gestion et l'anticipation de la fin de carrière, en lien avec les syndicats.

b. Le dialogue social doit permettre de partager les objectifs et de développer des solutions pour la fin de carrière des agents

Les enjeux de la fin de carrière et la définition des réponses à y apporter doivent être mis à l'ordre du jour de l'agenda du dialogue social. Il est possible en la matière de s'appuyer sur le comité d'hygiène et sécurité (« et des conditions de travail » à partir de 2014) qui est compétent, dans le cadre de ses attributions légales, sur les problématiques liées à la pénibilité du travail.

D'une part, la mise en place de groupes de travail ad hoc associant les organisations syndicales est souhaitable pour dresser le diagnostic, élaborer les objectifs et définir les actions possibles sur plusieurs champs développés dans le présent rapport :

- les critères d'avancement et de promotion interne ;
- le régime indemnitaire ;
- le reclassement des agents, la prévention de la pénibilité et de l'usure professionnelle ;
- l'employabilité des agents (mobilité, formation...) ;
- les mécanismes de transition activité-retraite ;
- la transmission des savoirs et des compétences.

D'autre part, le CHSCT pourrait être destinataire du rapport annuel sur l'état de l'emploi des seniors et la gestion des fins de carrière dans la collectivité, afin de partager le diagnostic et de se saisir de l'avancement du plan d'actions qui sera mis en œuvre.

c. Mobiliser la direction générale pour fixer les orientations stratégiques et pour impulser un style managérial

L'équipe de direction générale a un rôle essentiel à jouer dans l'anticipation des problématiques de fin de carrière que rencontre ou peut rencontrer leur collectivité. En effet, elle doit impulser les grandes orientations qui permettront d'introduire une culture de la formation, de la mobilité et de l'échange de savoirs et de compétences. L'engagement de la direction générale sur la question de la fin de carrière se situe à plusieurs niveaux.

Premièrement, lorsqu'une démarche d'accompagnement de fin de carrière est envisagée, la direction doit donner les objectifs qu'elle souhaite atteindre, afin de lancer une démarche partagée et coordonnée. Ainsi, mettre en place des espaces de débats et déterminer les marges de manœuvre, dont la collectivité dispose pour faire évoluer son fonctionnement au regard des enjeux liés à la fin de carrière des agents, sont du ressort de l'équipe de direction générale. Les questions abordées peuvent être les suivantes : quels objectifs stratégiques retenir pour améliorer les fins de carrière et entretenir la motivation des agents ? Quelles sont les contraintes budgétaires et statutaires qui s'imposent à la collectivité ? Comment promouvoir la mobilité et l'évolution des parcours professionnels ? Le régime indemnitaire peut-il être révisé ? Comment organiser la fonction ressources humaines pour répondre à ces objectifs ? De quels moyens dispose-t-on pour organiser la transmission des savoirs ?

Deuxièmement, à plus long terme, la direction générale (DG) a la responsabilité d'impulser une dynamique managériale qui soit favorable à l'anticipation des problématiques spécifiques à la fin de carrière. Elle doit informer, sensibiliser et faciliter l'appropriation par l'ensemble des acteurs de la collectivité de ces questions, en créant les conditions d'échanges adéquates. Par exemple, **cette impulsion pourrait s'exercer sous la forme de séminaires des cadres**. Ces cadres y seraient informés des objectifs stratégiques de la collectivité et invités à partager leur expérience sur la problématique des fins de carrière au sein de leurs équipes. Le projet d'administration, piloté par la direction générale, doit intégrer cette problématique de gestion des carrières et notamment d'évolution professionnelle. La culture de la mobilité et de la formation, volontaires et non subies comme des contraintes, tient à l'implication de la direction pour donner du sens à la démarche. La direction générale peut également piloter la question de la gestion des carrières et des réorientations professionnelles à l'aide **d'indicateurs de suivi établis par la Direction des ressources humaines et présentés régulièrement au comité de direction générale**, tous les mois ou tous les trimestres.

Troisièmement, comme l'a souligné le directeur général des services (DGS) de la Communauté d'agglomération du Châtelleraudais, les membres de la direction générale (y compris le DGS) se doivent de faire preuve de pédagogie vis-à-vis de leurs proches collaborateurs pour que ceux-ci s'approprient les enjeux et les différentes phases des processus de décision.

Pour faciliter la mobilité des agents, elle peut notamment encourager le partage des « cultures professionnelles » en s'appuyant sur un management transversal des équipes de terrain, au-delà des filières et des cadres d'emploi. Cela peut être mis en œuvre par exemple en organisant des réunions managériales par zone géographique ou par site d'affectation des agents. Il s'agit de mettre ces derniers en capacité de mieux connaître les métiers de leurs collègues, de susciter l'émergence d'une culture commune et d'élargir le champ des possibles en matière de mobilités choisies ou de reconversions. Ceci contribue enfin à renforcer la cohésion et le sentiment d'appartenance des équipes.

Enfin, la direction générale doit avoir un rôle d'impulsion pour banaliser les questions relatives à la fin de carrière, et relever le défi culturel des représentations, qui fait que les seniors sont stigmatisés parce que considérés comme moins performants. L'importance de la transmission d'expérience et du rôle précieux que les seniors peuvent jouer en la matière doit en l'espèce être mise en avant. Cette orientation peut être relayée par l'intermédiaire d'**outils de communication interne**, qui délivreraient une information régulière sur les objectifs stratégiques et sur les réalisations du plan d'actions ressources humaines sur la gestion des fins de carrière. L'enjeu est de réussir à mobiliser les acteurs et à diffuser une « culture » plus favorable à la valorisation des agents en fin de carrière.

2. Saisir les opportunités du statut de la Fonction publique pour diversifier les parcours et favoriser l'évolution des carrières

a. Le cloisonnement des métiers et des filières

Le cadre statutaire de la Fonction publique territoriale conduit à un cloisonnement des métiers et des filières. Les filières répondaient à l'origine à l'objectif de professionnalisation de la FPT. Elles ont vocation à regrouper des familles de métiers faisant appel à des qualifications définies de manière homogène. Cependant, certains des interlocuteurs rencontrés considèrent que l'organisation de la FPT en filières et en cadres d'emplois peut conduire au morcellement des postes et des temps de travail et ainsi limiter les possibilités de mobilité professionnelle. Par exemple, au sein d'un équipement scolaire, peuvent intervenir à la fois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), des animateurs, des adjoints techniques territoriaux... Si elle se justifie par les qualifications requises, cette spécialisation crée des « cultures professionnelles » propres. Celles-ci pourraient s'opposer à la perspective d'un changement de poste, d'une mobilité ou d'une reconversion future. En effet, le poids des organisations et des cultures métiers peut être un frein à la mobilité et constitue un fort enjeu managérial.

En matière d'avancement et de promotion, certains cadres d'emplois et certaines filières offrent de meilleurs déroulements de carrière que d'autres. Au sein de la filière sociale, un assistant social plafonne relativement rapidement dans sa carrière, son seul débouché en catégorie A étant le cadre d'emploi des conseillers socio-éducatifs qui comporte un seul grade. **Le Conseil général du Finistère privilégie ainsi depuis plusieurs années la promotion des assistants sociaux dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux, qui offre de meilleures perspectives de carrière (avec trois grades et l'exercice de fonctions managériales généralistes)**. Ce choix offre à l'agent l'opportunité, à terme, d'évoluer depuis des fonctions techniques vers des fonctions managériales généralistes.

b. Depuis 2007, de nouveaux outils statutaires

Le détachement et l'intégration directe

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la Fonction publique a simplifié les conditions de détachement et a créé la voie de l'intégration directe sans détachement préalable « *entre corps et cadres d'emploi appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions.* » Le fonctionnaire peut donc solliciter **un détachement ou une intégration directe** dans l'un de ces corps et cadres d'emploi, sans que l'on puisse lui opposer les statuts particuliers.

Cependant, lorsqu'un titre ou un diplôme spécifique est requis, l'accès à ces fonctions demeure soumis au respect de cette condition. Dans ce cas, les collectivités peuvent accompagner les agents concernés en les aidant à obtenir le titre ou le diplôme requis par l'intermédiaire de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou du congé de formation professionnelle (cf. fiche technique n° 6).

Alors que la durée de vie professionnelle s'est sensiblement allongée, l'échelonnement indiciaire des cadres d'emplois a été conçu sur une durée d'avancement de 22 ans en moyenne pour les premiers grades¹. La situation est d'autant plus marquée dans la FPT que la grande majorité des collectivités procède à l'avancement de leurs agents à la durée minimale. L'avancement et la promotion interne constituent dès lors des outils managériaux indispensables pour offrir des perspectives de carrière aux agents et leur éviter un « plafonnement » trop rapide.

L'avancement de grade

Les règles d'avancement de grade (au sein d'un même cadre d'emploi) ont été assouplies par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la Fonction publique territoriale. Ainsi, les quotas d'avancement de grade ont été supprimés et remplacés par des taux de promotion (de 0% à 100%), désormais votés par l'assemblée délibérante de la collectivité. Dans son rapport public annuel pour 2012, la Cour des Comptes a consacré un chapitre à la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales. Elle y a notamment relevé que la très grande majorité des communes contrôlées avaient fait le choix de fixer un taux de promotion de 100%, ce qui permet l'inscription automatique de l'ensemble des agents susceptibles d'être promus au tableau d'avancement. Outre l'incidence budgétaire, la Cour constate que les collectivités se privent ainsi d'un outil managérial vis-à-vis de leurs agents.

En effet, la détermination du taux de promotion par grade devrait être le résultat de l'analyse combinée de plusieurs facteurs et de leur arbitrage par la collectivité : la structure de ses effectifs, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et l'incidence budgétaire des mesures d'avancement.

Enfin, il est à noter que l'avancement de grade en fin de carrière ne suffit pas toujours, comme l'a souligné la CGT, à augmenter de manière substantielle la rémunération d'agents exerçant des métiers pénibles tels que les ATSEM. Actionner ce dispositif ne semble donc pas suffisant dans le cadre de la fin de carrière.

¹ Les grilles indiciaires sont organisées sur un déroulé de 22 ans, à la durée d'avancement minimale, pour les 1^{ers} grades des cadres d'emploi suivants : adjoints administratifs territoriaux, adjoints techniques territoriaux, agents de maîtrise territoriaux, adjoints territoriaux d'animation, adjoints territoriaux du patrimoine, agents sociaux territoriaux, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles. Cette durée est de 24 ans pour le 1^{er} grade de rédacteur territorial, de 20,5 ans pour celui d'attaché territorial, de 22,5 ans pour celui d'ingénieur territorial.

La promotion interne

Les règles de la promotion interne, qui permet aux fonctionnaires d'accéder au cadre d'emploi supérieur, restent soumises à des quotas, selon les dispositions spécifiques prévues aux statuts particuliers. Sous réserve des exceptions prévues aux statuts particuliers, le quota avait été porté à un pour deux : un poste ouvert au titre de la promotion interne pour deux recrutements dans le même cadre d'emploi, pour une période transitoire de 5 ans à compter du 1^{er} décembre 2006. Depuis le 1^{er} décembre 2011, ce quota est de nouveau d'une promotion interne pour trois recrutements (par mutation externe, concours interne ou externe, détachement, résorption de l'emploi précaire, intégration des secrétaires de mairie). Ce resserrement des conditions de promotion interne devrait nécessairement conduire les collectivités à réinterroger leurs critères de promotion au cours des prochains mois (cf. fiche technique n° 7).

c. Des moyens pertinents pour favoriser la mobilité et l'évolution professionnelle

À niveau de grade équivalent, l'intégration directe sans détachement préalable, introduite par la loi du 3 août 2009, représente une opportunité de reconversion professionnelle, y compris au sein de la même collectivité, en changeant de cadre d'emploi et de filière professionnelle (cf. fiche technique n°8).

EXEMPLES PROPOSÉS PAR DEUX CDG

Exemple extrait du site du Centre de gestion de Seine et Marne (CDG 77) :

« À titre d'exemple, un agent titulaire du grade d'auxiliaire de puériculture de 1^{re} classe, titulaire du CAP petite enfance, souhaitant accéder au grade d'ATSEM de 1^{re} classe, peut bénéficier d'une telle reconversion via l'intégration directe. En effet, cet agent réunit toutes les conditions pour bénéficier de l'intégration car : il est titulaire de son grade d'origine, il est lauréat du diplôme ou possède un niveau de qualification requis pour exercer les fonctions d'ATSEM, les deux grades relèvent de la même catégorie : C. Les modes de recrutement sont identiques : recrutement par concours et relevant d'un même vivier d'emplois. »

Exemple extrait du site du Centre de gestion de l'Isère (CDG 38) :

« Un adjoint d'animation de 1^{re} classe peut être intégré directement dans le cadre d'emplois des adjoints administratifs, au grade d'adjoint administratif de 1^{re} classe (conditions de recrutement similaire, concours de catégorie C). [...] Un rédacteur ne peut pas intégrer directement le cadre d'emploi des assistants de l'enseignement artistique, à moins de détenir le diplôme d'État correspondant. »

Parallèlement, l'interdiction du détachement au sein de la même collectivité a été supprimée par le décret n° 2011-541 du 17 mai 2011.

Il s'agit toutefois de nouveaux outils sur lesquels le recul est aujourd'hui insuffisant pour en apprécier pleinement la portée, depuis 2009, dans l'ensemble de la FPT.

Par ailleurs, la collectivité peut améliorer les déroulés de carrière en favorisant la **promotion interne dans des cadres d'emploi d'autres filières** qui répondent au projet professionnel de l'agent et lui offrent de meilleures perspectives à moyen ou long terme (cf. fiche technique n° 9 sur la promotion interne).

D'une manière générale, les critères de promotion pourraient s'attacher à valoriser les parcours variés et le potentiel d'évolution des agents, en essayant de se « détacher » du seul critère d'ancienneté qui, s'il demeure nécessaire parmi d'autres, s'avère insuffisant pour reconnaître la valeur professionnelle d'un agent.

Plusieurs centres de gestion (CDG)¹ ont mis en place des grilles de critères pour la promotion interne des agents, afin d'objectiver la sélection et de donner plus de poids au mérite.

Le CDG du Finistère a défini une nouvelle grille de critères sur 69 points pour 2012, qui est le fruit de groupes de travail avec les membres des Commissions administratives paritaires :

- critères liés à l'agent (diplômes, formation, concours ou examen professionnel) : 12 points ;
- critères liés à la carrière de l'agent (expérience, mode d'accès, grade) : 20 points ;
- critères liés à l'exercice des fonctions de l'agent (position hiérarchique, encadrement, exercice d'un mandat syndical) : 12 points ;
- critères liés à la valeur professionnelle, selon un barème de 1 ou de 3 points, satisfaisant ou très satisfaisant (atteinte des objectifs, compétences, qualités relationnelles et capacités d'encadrement) : 22 points ;
- critères liés à la mobilité de l'agent : 3 points.

Ces grilles ont l'avantage de présenter de manière transparente le poids des différents critères et d'organiser une pondération entre mérite et ancienneté des agents. Le recours à ces grilles doit toutefois être le résultat d'un travail de concertation très large avec les organisations syndicales, afin de faciliter leur appropriation.

3. Valoriser la diversité des parcours et encourager la mobilité par le régime indemnitaire

a. La rémunération des agents, un levier de motivation toujours prégnant

La rémunération des agents en fin de carrière représente un véritable enjeu : elle constitue bien souvent un levier de motivation important, lorsque les perspectives de carrière sont en grande partie derrière soi.

Comment maintenir la motivation des personnels ? Comment lever des freins à la mobilité et valoriser certains parcours (par exemple de fonctions managériales à des fonctions d'expertise) en évitant des pertes de rémunération ?

Il conviendrait en particulier de gommer les effets de seuil de certains régimes indemnitaires qui sont parfois exprimés en nombre d'agents encadré. Il s'agit d'éviter qu'un choix professionnel de fin de carrière ne soit contraint par un aspect indemnitaire, et de veiller à ce que les parcours non linéaires soient mieux reconnus dans le régime indemnitaire. Ceci contribuera à une plus grande attractivité des postes et à une meilleure mobilité des agents en fin de carrière.

b. Le réexamen du régime indemnitaire dans le cadre de la transposition de la Prime de fonctions et de résultats

En application de l'article 88 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984, la détermination du régime indemnitaire est soumise au double principe de libre administration des collectivités locales et de parité avec la Fonction publique d'État (FPE).

¹ Au titre de leur mission obligatoire de gestion des personnels territoriaux des collectivités de moins de 350 agents.

Le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la Prime de fonctions et de résultat (PFR) a institué un nouveau régime de prime unique au sein de la Fonction publique d'État. Ce régime a vocation à se substituer à l'ensemble des primes précédemment versées. La PFR comporte une part « fonction » (avec un coefficient de 1 à 6) et une part « résultats » (de 0 à 6). En application du principe de parité avec la Fonction publique d'État, les collectivités territoriales peuvent choisir d'appliquer la PFR dès la publication de l'arrêté interministériel du corps de référence du cadre d'emploi. Cette transposition revêt même un caractère obligatoire pour ces cadres d'emploi dès la première modification du régime indemnitaire par l'assemblée délibérante (cf. fiche technique n° 10).

c. L'opportunité de mieux valoriser les fonctions d'expertise technique ou de tutorat

À l'occasion de la mise en place de la PFR, les collectivités pourraient réexaminer **les critères d'attribution de leur régime indemnitaire** en prenant en compte son incidence sur la mobilité et sur la gestion des fins de carrière, en particulier vis-à-vis des cadres. Il s'agit de favoriser les passerelles entre fonctions, de faciliter la mobilité des agents et de mieux valoriser les parcours transversaux non « hiérarchiques ».

À l'occasion de la détermination des critères d'appréciation de la part « fonction » de la PFR, les collectivités pourraient s'attacher à **mieux valoriser les fonctions d'expertise ou de tutorat**, en particulier en fin de carrière, afin d'éviter la survalorisation des fonctions d'encadrement des agents. Les collectivités pourraient ainsi « jouer » sur la part « fonction » pour mettre en valeur ces parcours et libérer les choix de mobilité des agents en fin de carrière.

4. Des acteurs extérieurs pour accompagner la fin de carrière des agents

a. Des réponses communes entre collectivités pour pallier la difficulté et le coût d'une prise en charge complète

La mise en œuvre commune de réponses par plusieurs collectivités voisines, sur un même bassin géographique ou d'activité, est une des solutions qui peut être envisagée. Elle permet de plus grandes marges de manœuvre pour les collectivités, par exemple pour faire face au reclassement des agents. Selon Pascal Brindeau¹ au cours des prochaines années, la FPT ne sera pas capable d'absorber à elle seule les besoins de reclassement de son personnel. A fortiori, chaque collectivité, seule, n'aura pas toujours la possibilité de mettre en œuvre le reclassement de ses agents. La mutualisation des solutions permet d'augmenter les solutions envisageables en termes de postes d'accueil des agents.

Par ailleurs, cela permet de se doter d'une ingénierie en ressources humaines plus conséquente, à même d'anticiper les enjeux de fin de carrière, notamment par l'organisation de formations et de mobilités.

La région Haute-Normandie et les départements de l'Eure et de la Seine-Maritime ont mis en place un programme de formation et un dispositif de mobilité interne communs pour leurs agents techniques des collèges et des lycées. La Communauté de communes de Charny s'est dotée d'une DRH, qui impulse une dynamique de formation pour les agents et qui permet de les aider à évoluer dans leur carrière. La collectivité a en quelque sorte atteint la taille critique nécessaire, avec 50 agents, pour sensibiliser ses agents mais également ses élus à l'importance de la formation et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

¹ Pascal Brindeau, op. cit.

b. CNFPT, CDG et associations d'élus, pour mettre en place les dispositifs et partager les bonnes pratiques

Les collectivités peuvent également s'appuyer sur **l'ingénierie des délégations régionales du Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT)**, des centres départementaux de gestion (CDG) ou des associations d'élus, pour mettre en place des plans de formation ou des stratégies de prise en compte des enjeux de fin de carrière.

En premier lieu, les délégations régionales du CNFPT ont développé ces dernières années des formations auxquelles les collectivités peuvent recourir pour faciliter la mise en œuvre de leurs objectifs d'accompagnement et de valorisation des fins de carrière des agents.

Au sein du catalogue de formation du CNFPT, on peut notamment citer :

- l'accompagnement des seniors dans l'emploi ;
- mener un entretien de conseil en évolution professionnelle ;
- gérer le reclassement professionnel d'un agent ;
- accompagner les reclassements, les redéploiements, les reconversions, etc.

La délégation régionale du CNFPT des Pays-de-la-Loire a ainsi développé en 2010 des ateliers de formation « itinéraire, conseil en évolution professionnelle » qui se généralisent actuellement dans les instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET). Ils permettent aux responsables des ressources humaines de se former aux techniques d'entretien et à l'accompagnement des agents dans la perspective d'une mobilité professionnelle.

Des modules de reconversion ont également été expérimentés par la Ville de Rosny-sous-Bois¹ sur la base d'un cursus de professionnalisation animé par le CNFPT. D'une durée de six mois, ce cursus permet dans un premier temps de remobiliser les agents dans un module collectif, puis d'acquérir dans un second temps les compétences nécessaires à l'exercice du nouvel emploi.

En second lieu, les collectivités peuvent s'appuyer sur les centres départementaux de gestion (CDG) de la FPT. La partie du rapport annuel de la Cour des comptes sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la FPT, paru en février 2012, présente un avis contrasté sur le soutien qu'ils apportent aux collectivités. Leur appui est, selon elle, inégal en fonction des départements et ne favorise pas suffisamment le partage de bonnes pratiques.

Néanmoins, le rapport souligne l'action très active du **centre interdépartemental de gestion (CIG) de la Petite-Couronne**, par ailleurs évoquée dans plusieurs entretiens. Il a en effet mis en place **des outils au service des collectivités : un système de veille et d'alerte pour traiter les informations comme des signaux de situations critiques**, par exemple le nombre d'accidents, d'arrêts maladie récurrents ou d'une certaine durée, pour pouvoir réagir rapidement.

Les réunions organisées par le CIG de la Petite-Couronne pour que les collectivités mutualisent leurs expériences, et qui donnent ensuite lieu à publication, permettent également aux collectivités de partager leurs actions et de disposer de pistes pour leurs mises en œuvre. Le CIG de la Petite-Couronne peut également apporter un appui précieux pour la professionnalisation des DRH par exemple. Enfin, il propose des actions à destination des agents, notamment pour les accompagner dans leur démarche de reclassement ou leur orientation en formation.

¹ La Gazette des Communes, 13 février 2012, n° 7/2113.

En troisième lieu, les collectivités ont la possibilité de s'appuyer sur les associations d'élus et de professionnels qui proposent des retours d'expérience sur les actions de l'ensemble des collectivités adhérentes, à l'exemple de l'étude sur la mutualisation menée par l'Association des communautés de France (ADCF). Ce type d'étude comparative ou de partage des bonnes pratiques peut être utile pour les collectivités qui souhaitent se lancer dans la mise en place d'une stratégie globale de gestion des fins de carrière.

B. La direction des ressources humaines, un acteur majeur pour définir et mettre en œuvre la stratégie d'anticipation des fins de carrière au cœur du dispositif

La direction des ressources humaines a un rôle central dans le dispositif d'anticipation de la fin de carrière et de valorisation des agents seniors. C'est elle qui dispose de l'expertise métier pour être force de proposition dans l'élaboration de cette politique et qui met en œuvre les moyens alloués à cet objectif.

Afin de répondre à ces enjeux, trois axes de travail peuvent être identifiés : la définition de modalités et la mise en œuvre d'un pilotage de la fin de carrière, l'ajustement des outils ressources humaines aux besoins et l'anticipation des évolutions et enfin la traduction de ces choix dans l'organisation de la DRH.

1. Définir les modalités et la mise en œuvre d'un pilotage de la fin de carrière

a. Réaliser un diagnostic sur la gestion des âges

Afin de mener la réflexion sur l'emploi des seniors et la gestion de fin de carrière, il est nécessaire que la DRH, en lien avec la médecine préventive, s'appuie dans un premier temps sur un diagnostic permettant d'objectiver le sujet et de définir son périmètre.

Ce diagnostic, dont l'objectif est de cerner l'impact de l'âge sur la collectivité, permet aux différents acteurs :

- d'évaluer l'impact de l'avancée en âge des agents sur le fonctionnement et la performance de l'organisation ;
- d'envisager des perspectives d'action en matière de gestion des âges.

Ces éléments doivent permettre de sortir des représentations et de créer un terrain pour imaginer des mesures adaptées à la culture et aux effectifs. Le tutorat, par exemple, n'est pas toujours une solution adaptée, s'il est établi que les relations entre les seniors et les juniors sont faibles, compte tenu des différences en matière de représentations culturelles, de rythmes, de préoccupations, de langage ou encore de codes. Dans ce cas, il semblerait intéressant de s'appuyer sur les « médians¹ » qui pourront assurer le pivot entre seniors et juniors.

Ce diagnostic sera d'ailleurs plus pertinent et mieux accepté s'il porte sur la gestion des âges et non simplement sur la gestion des seniors.

¹ Les médians représenteraient la classe d'âge du créneau « 33-45 ans ». Bien que cette tranche soit celle dont les employeurs s'occupent le moins, elle occupe une place pivot tout à fait essentielle dans les relations intergénérationnelles entre juniors et seniors.

MISE EN ŒUVRE D'UN DIAGNOSTIC SUR LA GESTION DES ÂGES

- Une cartographie de la répartition des âges réalisée à partir des données informatiques disponibles au sein de la collectivité permettant :
 - de comparer les structures d'âges et d'observer leur évolution au sein de différents services ou unités de travail ;
 - d'analyser les groupes d'âges dans les différents métiers et ainsi d'identifier les métiers présentant une problématique particulière de vieillissement et de renouvellement des équipes.
- Une série d'entretiens et d'observations des situations de travail permettant de faire le point sur différents aspects liés à la gestion des âges :
 - la motivation et la performance des salariés « âgés » ;
 - l'intégration professionnelle des nouveaux salariés ;
 - les mécanismes de mobilité professionnelle ;
 - la prise en compte des facteurs de pénibilité du travail ;
 - la coopération intergénérationnelle ;
 - la transmission des compétences et des savoir-faire, le maintien, au sein de l'entreprise, de l'expérience professionnelle accumulée par les salariés proches de la retraite.
- La rédaction du diagnostic.
- La restitution du diagnostic associant des représentants de la direction et des représentants des salariés, dans le but de faire émerger une vision partagée des enjeux.

b. Établir des indicateurs

Deux types d'indicateurs peuvent être proposés afin, d'une part, de suivre la situation des agents et, d'autre part, de piloter la mise en œuvre d'un plan d'actions dédié (cf. fiche technique n° 11).

Le premier type d'indicateurs a pour objectifs de repérer les phénomènes de vieillissement, de disposer d'une photographie de la répartition des agents par ancienneté à une date donnée et d'anticiper les départs en retraite. Il s'agit d'indicateurs connus et pour la plupart indiqués dans les bilans sociaux.

Le second type d'indicateurs peut être défini comme une partie d'un baromètre social dédié spécifiquement à l'emploi des seniors et à la gestion de fin de carrière, et correspondre au pilotage d'un plan d'actions seniors par rapport :

- au recrutement des agents âgés ;
- à l'anticipation de l'évolution des carrières ;
- à l'amélioration des conditions de travail et à la prévention de la pénibilité ;
- au développement des compétences et à l'accès à la formation ;
- à l'aménagement des fins de carrière et à la transition activité-retraite ;
- à la transmission des savoirs et des compétences et au tutorat.

Certains de ces indicateurs pourraient être présentés en réunion de direction générale de manière régulière, par exemple mensuelle ou trimestrielle, pour mesurer la mise en œuvre effective des actions vis-à-vis des seniors. Et ils serviraient de base à l'élaboration du rapport présenté aux élus chaque année.

c. Construire un système d'identification et de gestion des signaux d'alerte

Il s'agirait de mettre en place **un système de veille par rapport aux problématiques de la fin de carrière mais également par rapport aux risques de désinsertion professionnelle.**

La désinsertion professionnelle peut se définir comme « l'ensemble des situations qui peuvent conduire un agent à décrocher petit à petit de son milieu de travail et de son emploi¹ ». Par exemple, à partir de deux mois d'arrêt maladie en continu, l'inadaptation au poste peut être réelle, compte tenu de l'évolution des projets, et il faut donc un accompagnement pour rattraper ce temps et éventuellement aménager le poste de travail. Mais cette désinsertion peut également être vécue sans rupture visible par un éloignement progressif et au quotidien des agents seniors.

Ce système pourrait s'appuyer sur des indicateurs d'alerte qui seraient construits en lien avec les assistantes sociales et la médecine préventive :

- analyser les causes de l'absentéisme : nombre d'arrêts maladie et d'accidents du travail, les causes, la durée, le moment, la prise de congés normaux à l'issue d'un congé maladie...
- repérer les demandes répétées de changement de service ou de préparation aux concours dans le cadre d'une reconversion professionnelle.

Au Conseil général des Côtes d'Armor, la territorialisation permet de développer une gestion de proximité et donc de mieux repérer les agents devant bénéficier d'un suivi particulier. Il est prévu dans ce cadre de nommer des référents qui seront chargés du suivi d'un certain nombre d'agents.

2. Ajuster les outils des ressources humaines aux besoins et anticiper les évolutions

a. Mettre en place des entretiens professionnels de seconde partie de carrière

Le premier de ces entretiens, mené par le conseiller mobilité/emploi, devrait être obligatoire pour les agents entre 45 et 50 ans et s'appuyer sur un **bilan professionnel ou un bilan de compétences** (cf. fiche technique n° 12). Il pourrait ensuite être renouvelé tous les 5 ans. Cette préconisation se retrouve par ailleurs dans le rapport de Pascal Brindeau² qui propose « d'instaurer un droit à l'entretien de carrière à mi-parcours, à 45 ans, conduit par le référent mobilité-carrière ».

Il a pour objectif d'anticiper la deuxième partie de la vie professionnelle de l'agent. Il s'agit en effet d'un temps permettant de faire le point sur le parcours professionnel, d'étudier les possibilités d'évolution et d'améliorer les conditions de travail. Il peut aussi déboucher sur la définition d'un parcours de formation. C'est également l'occasion, lors des entretiens suivants, d'envisager le moment et les conditions du passage à la retraite.

Il est toutefois à noter que les entretiens de carrière et les bilans professionnels ne sont pas forcément bien perçus par les agents qui ne savent pas à quoi s'attendre ; ils peuvent aussi être déçus si les échanges n'aboutissent pas à des préconisations opérationnelles. Pour les accompagner dans la mise en œuvre, il est donc indispensable de définir clairement ce que la collectivité est en capacité de leur proposer pour la suite de leur carrière.

¹ Selon Bernard Krynen, ministère du Travail.

² Pascal Brindeau, op. cit.

LES QUATRE THÈMES DE L'ENTRETIEN DE SECONDE PARTIE DE CARRIÈRE

Les leviers de la deuxième partie de carrière

- échanges sur les principales expériences professionnelles vécues et les principales actions de formations réalisées ;
- échanges sur les activités exercées dans le poste actuel et les principales compétences mises en œuvre ; il ne s'agit pas d'évaluer les compétences, mais d'identifier les points forts, les bonnes pratiques ;
- échanges sur les activités à abandonner, à conserver ou à découvrir, et les évolutions souhaitées de l'environnement de travail, de l'organisation du travail et en matière d'aménagement ou d'amélioration des conditions de travail (horaires, ergonomie du poste...).

Les orientations de la collectivité

Connaître, comprendre et accepter la stratégie de la collectivité, construite en réponse aux :

- évolutions actuelles et futures de l'environnement dans lequel elle évolue ;
- les évolutions attendues des emplois et, ainsi, du poste, afin d'anticiper les possibles impacts des changements éventuels sur le poste occupé aujourd'hui.

Les pistes d'évolution professionnelle

- réfléchir au projet professionnel, pour voir si des pistes de réflexion communes peuvent se dégager ;
- identifier les dispositifs existants qui peuvent aider à la réalisation du projet professionnel ;
- prévoir un second entretien quelques semaines plus tard pour construire un projet professionnel et valider un plan d'actions ;
- parallèlement, poursuivre les échanges entre l'agent et son référent en ressources humaines pour récupérer des référentiels métiers, des descriptions de compétences nécessaires pour un poste donné, les formations conseillées et les passerelles pour y accéder ;
- réfléchir, pour l'encadrant, à la meilleure façon de répondre aux attentes de l'agent et se renseigner par exemple sur des possibilités de formation.

Décider du projet professionnel

- échanges sur le cadre du projet, sa description et les délais de mise en œuvre souhaités. Identifier les compétences déjà acquises (et qui favoriseront la réussite du projet) et les compétences à acquérir pour mesurer le chemin à accomplir ;
- échanges sur le plan d'actions permettant de définir les moyens à mettre en œuvre pour réussir l'évolution professionnelle souhaitée : objectifs de professionnalisation (ce que l'agent aura acquis au terme des actions décidées), différentes étapes de l'action et périodes de mise en œuvre.

b. Favoriser la validation des acquis de l'expérience (VAE)

La loi du 19 février 2007 a institué le congé pour une validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les agents de la Fonction publique, qui rend possible un changement de métier sans avoir le diplôme ou le titre requis (cf. fiche technique n° 6).

Le développement de la VAE reste cependant marginal, alors que le dispositif est bien adapté à certains profils professionnels fréquents dans les collectivités territoriales, comme les agents peu qualifiés ou en voie d'usure professionnelle puisqu'il privilégie l'expérience acquise avec l'âge. La reconnaissance des compétences est de plus un élément de motivation et le diplôme renforce les atouts professionnels. **C'est donc un dispositif particulièrement intéressant pour les** agents de plus de 50 ans pour favoriser leur mobilité ou anticiper des problèmes de reclassement.

c. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) : anticiper l'usure pour mieux accompagner les agents et anticiper les reclassements

La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) est une gestion prospective et préventive des ressources humaines qui s'appuie sur les orientations stratégiques de la collectivité. La GPEC est composée de l'ensemble des démarches, procédures et méthodes ayant pour objectif de décrire et d'analyser les besoins futurs de la collectivité afin de rendre le service à l'utilisateur et de s'adapter à l'évolution de la demande sociale, à la fois en termes d'effectifs (recrutement) mais également en termes de compétences (formation, mobilité).

Il s'agit également d'un outil de gestion impliquant les responsables opérationnels et l'encadrement de proximité, et d'un outil de dialogue social avec les représentants du personnel.

Ce dispositif comporte un volet collectif sur la prospective des métiers, des emplois et des compétences et la définition des règles et moyens facilitant l'ajustement des besoins et ressources, et un volet individuel pour aider chaque salarié à être acteur de son parcours professionnel.

Le Conseil général de la Moselle et la Ville de Lyon ont mis en place des démarches de GPEC particulièrement intéressantes qui sont décrites dans le rapport de la Cour des Comptes sur la GPEEC de février 2012¹.

❶ Réaliser une cartographie des métiers pénibles et construire des itinéraires de professionnalisation

La GPEC doit ainsi permettre d'identifier les métiers où la pénibilité et l'usure professionnelle, qu'elle soit physique ou psychique, sont avérées et pour lesquels la prévention n'est pas suffisante, afin **d'établir une cartographie** qui, bien plus qu'un simple outil descriptif, constitue le socle du travail prospectif en matière de seconde partie de carrière. En effet, elle va permettre, à partir des fiches de poste notamment, d'envisager des passerelles vers d'autres métiers et d'établir le parcours individualisé que devra suivre l'agent pour y aboutir, ce qui peut être défini comme un itinéraire de professionnalisation. Ce travail doit par ailleurs être mené en lien avec la médecine préventive et les organisations syndicales.

Il appartient donc à la DRH de repérer les compétences maîtrisées par les agents qui occupent des postes usants ainsi que les compétences nécessaires pour occuper les postes cibles pour leur évolution professionnelle. Les formations nécessaires pour combler l'écart entre les compétences attendues et les compétences détenues doivent ensuite être proposées aux agents.

¹ « La GPRH dans les collectivités territoriales », Rapport public annuel, Cour des Comptes, février 2012.

Il faut faire attention dans le cadre de ce travail à bien identifier également les besoins de la collectivité en matière de compétences. En outre, les itinéraires doivent faire l'objet d'une appropriation par les agents concernés.

Les entretiens menés dans le cadre de l'étude ont permis de lister quelques métiers considérés comme pénibles par les différents niveaux de collectivité. Ces métiers pénibles nécessitent donc d'envisager à moyen terme une reconversion ou mobilité professionnelle :

- dans les communes et les intercommunalités : les cantonniers, les balayeurs, le personnel d'entretien, les éboueurs, les agents de voirie, les ATSEM, les jardiniers et les égoutiers (pénibilité physique) ;
- dans les départements :
 - les auxiliaires de puériculture (60 % des agents en reclassement sont les agents des crèches au Conseil général du Val-de-Marne), les agents techniques et les agents d'entretien des collèges, les agents des routes (pénibilité physique) ;
 - les travailleurs sociaux, les agents d'accueil en centre médico-social (pénibilité physique et psychologique) ;
- dans les SDIS : les Sapeurs-pompiers (pénibilité physique et psychologique) ;
- dans les régions : les agents d'entretien des lycées.

Cette liste n'est toutefois pas exhaustive, ne s'appuie pas sur un travail statistique et mérite d'être approfondie dans le cadre du travail mené par chaque collectivité. Ce travail pourrait également être mis à la disposition d'autres collectivités afin de favoriser la traçabilité de la pénibilité rencontrée par les agents sur l'ensemble de leur carrière.

À Avignon, des reconversions sont ainsi prévues pour les postes techniques identifiés comme pénibles sur d'autres types de postes : gardien de musée, de cimetière ou de square, agents administratifs des archives municipales ou au sein du service éducatif. Il est également proposé aux éducateurs sportifs et aux maîtres nageurs un parcours spécifique à partir de la cinquantaine, afin de leur permettre d'entamer une seconde partie de carrière sur un poste administratif mais toujours au sein du service des sports.

La Ville d'Aix-en-Provence a mis en place des cursus professionnels individualisés, par exemple pour amener une ATSEM vers un poste d'agent d'accueil.

Au Conseil général du Val-de-Marne, la démarche s'appuie sur trois volets :

- mettre en place des formations informatiques, en amont, pour les métiers à risque et ce, dès le parcours de formation de professionnalisation de l'agent ;
- envisager les zones de mobilité et les reconversions possibles pour les métiers à risques puis travailler les passerelles possibles d'un métier à un autre ;
- communiquer sur les différents métiers au sein de la collectivité (forum des métiers...) et sur les possibilités d'évolution professionnelles (concours...).

La cartographie des métiers dans les SDIS (Gironde et Nord) a par exemple permis d'identifier des missions permettant aux Sapeurs-pompiers de conserver des postes en relation avec l'opérationnel, par exemple l'élaboration des plannings, la maintenance du matériel, la transmission de données ou des activités en matière de prévention.

La valorisation du reclassement auprès des agents concernés constitue également une clé de réussite de ce processus. En effet, le reclassement peut être très mal vécu et perçu par l'agent comme une dévalorisation professionnelle. Afin d'éviter les phénomènes de déception et de démotivation, des reclassements doivent être envisagés sur des postes techniques en fonction des formations effectuées et des compétences développées en dehors du travail (loisirs, centres d'intérêt...).

Il est important de souligner ici les difficultés propres au reclassement qui ont pu être identifiées au sein des collectivités rencontrées :

- le changement de filière ;
- la difficulté à accepter qu'on puisse changer de métier, ce qui peut être vécu comme une vocation brisée ; le DRH de la Ville et Communauté d'agglomération de Quimper évoque ainsi la catégorie des « passionnés » qui ont « *consacré leur vie entière à un emploi-passion, par exemple les moniteurs de piscine, pour lesquels la reconversion professionnelle est un véritable drame* ».

Dans ce contexte, les agents doivent être informés, dès la prise de poste, de la mobilité qu'ils devront effectuer à moyen terme afin de les y préparer psychologiquement.

Des conditions de réussite peuvent toutefois être mises en œuvre, à savoir :

- une formation suffisamment longue (d'au moins trois mois) pour permettre à l'agent de faire une transition et ainsi le chemin psychologique de « deuil » de son ancien travail ;
- l'accompagnement dans la nouvelle prise de poste dans le cadre d'un tutorat qui doit être accepté par les deux parties, pour lequel le tuteur est motivé et qui soit prévu en amont du départ de la personne afin de permettre la prise de confiance sur le poste ;
- des entretiens réguliers avec le référent ressources humaines du parcours de reclassement.

Il pourrait également être proposé aux agents en reclassement des dispositifs de transition professionnelle :

- **sur les reclassements pour inaptitude, la Ville et la Communauté d'agglomération de Quimper ont mis en place des « contrats de transition professionnelle » conclus entre l'agent, la DRH, le service d'accueil et le service d'origine. Ces contrats fixent les moyens mis en œuvre dans le cadre de la reconversion ;**
- **au Conseil général du Gard, un nouveau type de poste a été créé, les « missions tremplins ». Il s'agit d'emplois « sas » pour lesquels durant un an, voire plus selon les cas, l'agent entre dans un parcours professionnel en étant formé par la direction qui l'accueillera. Puis il est affecté de manière prioritaire lorsqu'un poste « classique » se libère ;**
- **la Ville d'Aix-en-Provence propose des stages dans d'autres fonctions (sous forme d'affectation temporaire) et s'il y a adéquation entre le poste et les aspirations de l'agent, il est nommé à ce poste à la suite d'un reclassement administratif validé en Commission.**

🔗 Proposer des formations permettant aux agents de développer leur employabilité sur d'autres postes

C'est entre 40 et 45 ans qu'il faut penser à **la formation des futurs seniors**, du double point de vue de l'intéressé et de l'organisation.

Le plan de formation doit donc permettre de préparer à la seconde partie de carrière, notamment en permettant l'accès à certaines formations, par exemple en bureautique pour qu'un agent technique puisse envisager une mobilité sur un poste administratif. Chaque agent devrait ainsi disposer de compétences plurielles facilitant sa reconversion professionnelle.

Il est toutefois à rappeler le risque d'un manque de motivation à l'égard des formations, et la nécessité de les adapter au maximum à la situation des agents, notamment à leur avancée dans les parcours professionnels.

Favoriser la mobilité préventive et accompagner la construction du projet professionnel

Afin de prévenir les situations d'inaptitude au travail, il convient d'anticiper les risques d'inaptitude des agents sur leur poste et de les accompagner dans le cadre d'une mobilité préventive.

Certaines collectivités sont même allées jusqu'à rendre obligatoire cette mobilité préventive pour les métiers dont l'usure professionnelle est importante. Par exemple, **le CCAS de Grenoble a mis en place la mobilité obligatoire pour les agents travaillant dans le secteur de la petite enfance. Cette procédure est formalisée dans les fiches de postes, la mobilité devant avoir lieu tous les 5 à 7 ans.** Pour les autres agents, cela n'est pas formalisé mais fortement conseillé et commence à entrer dans les habitudes.

Toutefois, la mobilité obligatoire n'est pas généralisable à tous les agents, du fait de la spécificité de certains métiers.

Ce processus doit d'une part s'inscrire dans le cadre d'une concertation avec les organisations syndicales, qui doivent le valider. D'autre part il est indispensable de prévenir les agents concernés dès leur recrutement.

Le Conseil général du Val-de-Marne a par ailleurs procédé à une étude montrant que sur les 60 agents entrés dans le dispositif de reclassement professionnel en 2010, un tiers relève réellement d'une procédure de reclassement. Pour les deux autres tiers, il s'agit d'agents issus de la filière technique qui auraient pu bénéficier d'autres dispositifs, ce qui aurait probablement permis de « retarder leur entrée » dans le reclassement.

Ils auraient pu en effet exercer d'autres fonctions dans leur filière, soit en bénéficiant d'un aménagement physique du poste permettant le maintien dans l'emploi, soit par un changement de fonction sans avoir recours au reclassement, par exemple agent d'accueil dans les collèges ou les parcs. Il semble ainsi que les agents mettent en œuvre la procédure de reclassement afin de pallier le manque d'aménagement de poste ou de démarche de mobilité.

Cette situation témoigne de la nécessité de faciliter la mobilité des agents et cela le plus rapidement possible puisque la mobilité avant 45 ans détermine souvent la mobilité après. Cette incitation, si elle s'envisage en général à partir de la demande des agents et non de manière obligatoire, doit s'appuyer sur un accompagnement et des outils spécifiques.

En deux ans, l'administration commune entre la Ville et la Communauté d'agglomération de Quimper est par exemple passée de 10 à 60 mobilités par an. Afin de renforcer ce mouvement spontané, tous les candidats sont systématiquement reçus lors de l'ouverture d'un poste.

Au Conseil général du Val-de-Marne, un secteur de la DRH est dédié à l'accompagnement des agents pour construire leur projet professionnel et un centre de formation existe en interne pour ceux qui souhaitent changer d'orientation. Il existe également une bourse des emplois en interne qui assure, dans un premier temps, une publication exclusive des annonces de recrutement.

D'autres outils pourraient être utilisés pour faciliter cet accompagnement à la mobilité, par exemple le coaching professionnel ou encore la construction de parcours transversaux, sortant de la traditionnelle logique de progression hiérarchique, permettant aux agents de valoriser leur expérience dans des fonctions d'expertise et de prospective.

Afin de favoriser la mobilité externe, une action de sensibilisation est par ailleurs systématiquement entreprise à la Ville de Mérignac, notamment auprès des lauréats de concours. L'objectif est de rendre les agents proactifs et de leur faire envisager leur carrière dans plusieurs collectivités et non plus une seule, où les perspectives d'évolution seraient plus limitées et ainsi le risque d'être frustré ou démotivé, plus grand.

Plusieurs freins doivent toutefois être signalés dans cette promotion de la mobilité. Tout d'abord, comme le souligne le SNUCLIAS-FSU, il existe dans les petites collectivités un attachement quasi identitaire à la structure de la part des agents et donc une difficulté à en changer. De plus, les opportunités de mobilité interne dans ces collectivités sont relativement rares. Les centres de gestion pourraient dans ce cadre jouer un rôle. De plus, en cas de mobilité externe, se posent les questions du maintien des mutuelles et des avantages sociaux ou encore du niveau de régime indemnitaire et de l'attribution de nouvelle bonification indiciaire (NBI). Enfin, il est à noter les difficultés statutaires pour ceux qui changent de filière, par exemple de la filière médico-sociale à la filière administrative.

Dans ce cadre, les DRH doivent avoir un rôle d'incitation auprès des agents pour les faire réfléchir en amont à leur mobilité et à un itinéraire de carrière qui ne soit pas subi mais qui soit un projet mûri par l'agent.

🔗 **Prévention et santé au travail : bâtir une politique de lutte contre la pénibilité au travail**

S'appuyer sur le document unique et le plan de prévention des risques

Le document unique doit permettre la mise en place et l'actualisation du plan de prévention des risques (cf. fiche technique n° 13). Le fonds de la CNRACL peut venir en appui aux collectivités pour ce faire (cf. fiche technique n° 14).

La prévention sur les métiers à forte usure professionnelle d'un point de vue physique passe en premier lieu par des **formations aux gestes et postures**, qui doivent être proposées aux agents dès qu'ils prennent leur poste et non au moment où un problème sera déclaré.

Les postes peuvent également faire l'objet **d'aménagements et d'amélioration**, tant au niveau de leur organisation en termes de temps de travail que sur le plan matériel, dans le cadre d'un travail d'optimisation avec des ergonomes.

En effet, si les tâches pénibles ne peuvent être éliminées en totalité par la mécanisation, il convient de trouver **quels outils permettent de limiter les risques**, par exemple avoir des robinets à hauteur et des chariots adaptés pour les agents d'entretien, des outils de travail légers pour l'entretien des espaces verts, des dévidoirs de rouleaux électriques et des bran-cards automatiques pour les sapeurs pompiers. Le « design for all » peut également être cité, qui a pour objectif de mettre en place des mesures de compensation du handicap ou des difficultés professionnelles, par exemple le port d'une charge, et qui prend l'homme non pas selon les dimensions standard, mais quel que soit son état, en fonction de ses besoins.

Il est également à noter **que des conventions peuvent être passées avec le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique (FIPHFP) pour financer l'aménagement de postes de travail**. Au Conseil régional de Midi-Pyrénées, ce financement a représenté 600 000 euros sur un investissement total de 1 500 000 euros. Cette proposition concerne toutefois prioritairement les agents handicapés. Il est également possible d'avoir recours au Fonds national de prévention (FNP) de la CNRACL, qui intervient plutôt en amont pour financer les actions de prévention des collectivités¹.

La prévention des risques psychosociaux constitue enfin un axe essentiel dans ces plans de prévention. **Par exemple pour les sapeurs-pompiers qui peuvent être confrontés à des violences externes (comme le jet de pierres, les embuscades ou les insultes), à la misère**

¹ Le programme d'actions 2011-2013 est le troisième mis en œuvre par le FNP depuis sa création. Il met l'accent sur la communication, l'accompagnement et la responsabilisation des employeurs publics.

sociale et à des événements dont la charge émotionnelle est très forte (désincarcération, enfants...), le SDIS du Nord a décidé de mettre en place une équipe de psychologues cliniciens pour tenter d'éviter les dépressions. Le CNFPT développe par ailleurs son offre de formation sur l'accompagnement des risques psychosociaux.

Développer le suivi personnalisé

Le développement de la prévention s'appuyant sur la connaissance des activités génératrices d'usure professionnelle et la prévision du développement de certains troubles, il semble essentiel d'organiser un suivi personnalisé des agents dont les métiers sont identifiés comme risqués. Ce suivi serait conduit auprès de chaque agent par la médecine professionnelle, en présence du manager de proximité et du chargé de mission ressources humaines en charge de ce sujet ou de la direction à laquelle appartient l'agent.

L'EXEMPLE DU CONSEIL GÉNÉRAL DU VAL-DE-MARNE

Afin de permettre à ses agents d'évoluer, le Conseil général du Val-de-Marne leur propose des dispositifs d'aide à l'évolution professionnelle :

- l'accompagnement méthodologique à la note de synthèse pour les agents engagés dans une préparation au concours de rédacteur ou d'attaché territorial ;
- la mise en place d'une action de formation sur « l'aide à la mobilité », proposée à tous les agents de la collectivité qui souhaitent s'engager dans un projet d'évolution professionnelle (travail sur le CV et la lettre de motivation et préparation aux entretiens de recrutement).

Pour les agents en reclassement professionnel et en repositionnement, un dispositif de formation a été développé, le centre de ressources et de formation. Il a accueilli 4 sessions de 15 agents depuis septembre 2010, soit un total de 60 agents aujourd'hui formés. Le dispositif de formation du centre de ressources a évolué, afin de mieux répondre aux besoins des services de la collectivité et il comprend :

- un parcours de formation personnalisé comprenant un apprentissage théorique et des mises en situation professionnelle sur 4 métiers administratifs pour lesquels les services ont des besoins de renfort :
 - agent d'accueil physique et téléphonique ;
 - secrétaire/assistant de direction ;
 - gestionnaire de dossier ;
 - gestionnaire comptable ;
- un accès à la plate-forme « e-learning » permettant de déclencher un parcours standard de formation informatique dès le début de la formation ;
- une intervention de professionnels de la collectivité pour présenter les métiers administratifs aux agents et leur permettre d'affiner leur projet de reconversion professionnelle ;
- la mise en place d'un module de formation sur les finances publiques et la comptabilité publique, qui sera complété par un 2^e module de formation axé sur les aspects « pratiques » de la comptabilité, et proposé en priorité aux agents en reclassement professionnel et aux agents de la collectivité souhaitant évoluer vers ce métier dans le cadre d'un projet de mobilité.

Un accompagnement des conseillers en reclassement professionnel pour favoriser le positionnement des agents sur des postes vacants (travail sur le CV, préparation aux entretiens de recrutement) a également été mis en place.

④ Former des managers de proximité aux dispositifs d'anticipation de fin de carrière et de sensibilisation aux risques d'usure professionnelle de leurs équipes

Pour mettre en place une véritable anticipation de la fin de carrière, il faut que les risques, d'une part, et les dispositifs de prévention et d'accompagnement, d'autre part, soient partagés par les managers de proximité. En effet, ce sont eux qui doivent identifier en amont les agents qui devront être réorientés. Ils ont un rôle essentiel à ce sujet, mais doivent aujourd'hui être formés à ces problématiques pour développer l'anticipation des problèmes, et ainsi solliciter et alerter la DRH.

Il s'agit donc de les sensibiliser à leur responsabilité dans ce processus mais aussi de **les former sur les outils déjà évoqués**, comme les entretiens d'évaluation, ainsi que sur des axes de management comme la motivation des équipes.

3. Traduire ces choix dans l'organisation de la direction des ressources humaines

a. Définir un projet ressources humaines qui intègre la problématique de l'anticipation des fins de carrière

La prise en compte de l'anticipation des fins de carrière doit être inscrite dans le projet de DRH issu du projet d'administration afin d'engager les équipes dans sa réalisation et de mettre en place des indicateurs de réussite des actions menées.

Par exemple, au Conseil général du Nord, le schéma directeur des ressources humaines prévoit notamment deux axes en ligne avec l'anticipation de la fin de carrière :

- « des agents, acteurs de leurs carrières » : promouvoir et développer les compétences par une politique de formation, dynamiser les carrières, favoriser la mobilité et résorber les situations de précarité statutaire ;
- « un management dans la proximité » : définir le rôle des cadres du département, partager de façon pertinente et efficace la fonction ressources humaines, promouvoir les relations au sein de la collectivité et manager la santé et la sécurité.

D'autres collectivités ont également formalisé leur démarche sous forme de « plan senior », dont on retrouve des exemples également dans le privé (cf. fiche technique n° 15).

LE PLAN SENIOR

La mise en place d'un plan senior dans une collectivité constitue une politique volontariste. Appuyé sur un diagnostic interne, le plan senior détermine les objectifs à poursuivre au regard du contexte local, ainsi que le plan d'actions correspondant. Il prévoit par ailleurs une évaluation régulière du dispositif mis en œuvre.

Le plan senior du Conseil régional d'Aquitaine

Données : 58,59 % des agents ont plus de 45 ans, 37 % plus de 50 ans. 59 % des agents seniors sont des femmes et les agents seniors sont majoritairement présents dans les lycées.

3 objectifs :

- accès à l'emploi ;
- maintien dans l'emploi ;
- qualité de l'emploi.

Indicateurs : des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs sont retenus pour mesurer l'atteinte de ces objectifs. Ex. : taux de recrutement des seniors/motivation des seniors vis-à-vis de leur emploi (réponses à un questionnaire).

3 axes d'action :

- amélioration des conditions de travail et prévention des situations de pénibilité ;
- aménagement des fins de carrière et de la transmission entre activité et retraite ;
- transmission des savoirs et des compétences, et développement du tutorat.

Indicateurs : là encore les indicateurs retenus doivent permettre d'évaluer les actions mises en œuvre par le Conseil régional. Ex. : évolution du nombre de reclassement des seniors/évolution du nombre d'entretiens individuels de départ à la retraite.

b. Créer un service de médecine préventive pluridisciplinaire

S'il est indispensable de créer des liens entre la médecine préventive et les autres services de la DRH, afin de travailler de manière coordonnée sur l'anticipation de la fin de carrière des agents et la prévention des risques, il est tout aussi nécessaire de s'appuyer sur un service de médecine préventive qui soit pluridisciplinaire. Cela signifie que le médecin du travail doit être accompagné de professionnels de la prévention, permettant de renforcer l'équipe en termes de compétences techniques et organisationnelles (psychologue du travail, ergonome). Les services sociaux peuvent également être associés à la mise en œuvre des actions menées par l'équipe pluridisciplinaire. Une boîte à outils pourrait ainsi être créée par cette équipe sur l'adaptation des postes et le vieillissement des agents, et mise à disposition des managers de proximité. Cette équipe pourrait également se réunir avec les différents services ressources humaines et les directions opérationnelles concernées dans le cadre d'un comité de suivi personnalisé.

c. Décloisonner les métiers ressources humaines pour aller vers un suivi individualisé

Ce processus pourrait être envisagé en deux étapes, car il demande un plan de formation pour les agents de la DRH et un changement culturel important.

Comme le propose le DGS de la Ville d'Aix-en-Provence, l'anticipation de l'évolution des carrières pourrait ainsi s'appuyer sur le **décloisonnement de la gestion des ressources**

humaines afin de l'orienter vers les usagers/agents plutôt que de les définir à partir des processus. La « polycompétence » doit être développée mais de manière progressive, car il s'agit d'un changement de culture professionnelle important qui peut engendrer des résistances. Il propose de commencer ainsi par fusionner la carrière et la paie. Ces évolutions nécessitent certes de former les agents, mais également de les libérer des tâches de saisie et d'exécution grâce au système d'information ressources humaines pour leur laisser le temps de s'investir sur les activités plus qualitatives.

Dans un premier temps, des conseillers mobilité/emploi polyvalents sur l'ensemble des aspects liés à la gestion des ressources humaines et/ou un chargé de mission seniors sont identifiés. Leur rôle va consister à être un point d'entrée unique pour les agents, c'est-à-dire à aller rechercher les informations nécessaires à la situation de l'agent auprès des différents services, évitant ainsi à l'agent d'avoir affaire à différents interlocuteurs. Une formation de qualité de ces conseillers ou chargés de mission constitue un préalable indispensable.

Dans un second temps, il pourrait être envisagé une évolution de la fonction ressources humaines aujourd'hui sectorisée vers une organisation qui permettrait un suivi individualisé des agents. Chaque conseiller ressources humaines disposerait en effet d'un certain nombre d'agents qu'il suivrait dans tous les différents domaines ressources humaines (paie, carrière, formation, mobilité, GPEC...), ayant ainsi pour chaque agent une visibilité de sa carrière, de sa paye, de ses formations et de ses perspectives professionnelles.

En termes de faisabilité, il est proposé de commencer par fusionner les missions relatives à la paie et à la carrière. L'approche totalement intégrée nécessitant le développement d'expertise et de compétences, elle doit être envisagée sur le long terme et s'appuiera sur un plan de formation pluriannuel des agents des ressources humaines.

C. Le rôle des managers de proximité, charnière indispensable

Le manager de proximité joue un rôle clé dans la réussite d'une stratégie d'anticipation des fins de carrières. Il assure le lien entre la DRH ou les orientations stratégiques de la collectivité et les agents. Ce lien est réalisé en termes d'actions, d'une part, avec la mise en œuvre des mesures visant à anticiper les problématiques pouvant apparaître en fin de carrière ou par l'accompagnement au changement. D'autre part, le manager de proximité est la courroie de transmission de l'information entre la DRH et les agents, pour la sensibilisation de ces derniers à la possibilité de mobilité et de formation notamment. Il a également un rôle d'alerte et de remontée d'information vers la DRH, lorsqu'il repère une situation critique chez un agent. Enfin, le manager de proximité est confronté, au quotidien, au management des âges.

1. Le manager, pivot d'une politique d'anticipation des fins de carrières et de la prévention des difficultés liées à l'âge

a. Les principes d'action du manager de proximité

Dans le cadre de la politique d'anticipation et d'accompagnement des seniors, les managers de proximité devraient notamment avoir les missions suivantes :

- identifier en amont les situations et les activités génératrices de troubles, ainsi que les agents les plus fragiles susceptibles de rencontrer des difficultés dans leur activité ;
- informer les agents sur les différents outils à leur disposition ;
- orienter les agents vers la DRH afin d'obtenir des conseils plus approfondis et une prise en charge précoce des éventuelles difficultés ;

- sensibiliser aux problématiques du vieillissement au travail ;
- intégrer les seniors aux équipes, assurer la cohésion au sein d'équipes mixtes en âge et lutter contre le « rejet » des seniors ;
- accompagner les agents face aux changements organisationnels, à l'évolution de leur métier ainsi que dans la construction de leur parcours professionnel.

L'ensemble de ces actions rappelle que le manager de proximité est un élément clé d'un dispositif de prévention primaire des troubles et difficultés au travail liés à l'âge. Au contact quotidien des agents, il peut déceler de manière précoce les signes d'un mal-être à venir. Le manager de proximité fait donc partie intégrante d'un dispositif complet d'anticipation des fins de carrière.

b. Une condition de réussite : la formation des managers à l'anticipation et la gestion des fins de carrière

La formation des managers constitue la condition de réussite et d'effectivité de ces principes d'actions. **Ainsi, les managers doivent être formés et informés par la DRH** afin d'être à même d'assumer le rôle central qui leur est assigné au sein d'un dispositif efficace d'anticipation et de gestion des fins de carrière.

Les différents éléments qui doivent constituer la formation des managers de proximité sont notamment :

- une formation sur les outils de gestion et d'anticipation des fins de carrière mis directement à leur disposition : des formations à l'entretien d'évaluation apparaissent nécessaires afin de mettre à profit cet échange avec l'agent pour prévenir certaines difficultés (cf. fiche technique n° 3) ;
- des informations sur les dispositifs mis en œuvre par la DRH : les managers doivent être à même d'informer, de sensibiliser et d'orienter de manière proactive les agents vers les dispositifs appropriés. Dans cette perspective, une information adéquate est indispensable pour que les managers assurent un relais efficace entre les agents et la DRH, qui pourra les accompagner de manière plus approfondie dans leur parcours professionnel ;
- une sensibilisation aux difficultés liées au vieillissement au travail : une pédagogie développée à l'attention des managers est indispensable pour permettre à ces derniers d'interpréter et d'identifier les situations susceptibles de générer des difficultés pour des agents seniors.

c. Un élément clé au sein d'une équipe pluridisciplinaire

Au-delà des principes d'actions évoqués précédemment, **une action coordonnée avec un ensemble d'acteurs** est un prérequis indispensable à la mise en place d'un dispositif d'anticipation des fins de carrière. L'action du manager de proximité dans la prévention doit être appréhendée en transversalité avec d'autres acteurs de la collectivité.

La DRH tout d'abord. En effet, c'est elle qui met en place les outils de prévention des fins de carrière difficiles à l'attention des agents. C'est également la DRH qui doit former les managers de proximité aux dispositifs d'anticipation de fin de carrière et les sensibiliser aux risques d'usure professionnelle de leurs équipes. Cette coordination entre la DRH et les managers de proximité est une charnière.

Ensuite, la médecine du travail et les équipes pluridisciplinaires de prévention (ergonomes, psychologues du travail...) sont des acteurs importants dans le dispositif de prévention.

Les supérieurs hiérarchiques et les directeurs généraux doivent également être des interlocuteurs privilégiés des managers de proximité, si certaines pathologies sont intrinsèquement

liées à l'activité et à l'organisation générale du travail. Dans ces cas-là, la prévention des problèmes rencontrés doit être conduite à un niveau hiérarchique plus élevé.

Les autres managers de proximité sont également des interlocuteurs de premier plan pour les managers, dans le cadre par exemple de réseaux d'échanges. L'objectif dans ce cadre est de partager les expériences et d'encourager l'appropriation globale de la démarche de gestion des fins de carrière par l'ensemble des managers. Des temps d'échanges peuvent ainsi être prévus entre les encadrants, en partant de cas concrets pour mutualiser les bonnes pratiques sur la gestion des fins de carrière.

Enfin, les agents ont pour premier interlocuteur leur manager de proximité. Ce dernier doit donc être attentif aux difficultés collectives ou personnelles ressenties dans la réalisation de leur travail.



L'efficacité d'un dispositif d'anticipation des fins de carrière dépend de la qualité de la coordination entre ces différents acteurs et de la réactivité des réponses apportées par le dispositif.

2. L'utilisation proactive des outils d'anticipation

a. Favoriser le maintien sur le poste de travail

Face aux difficultés inhérentes aux reclassements, le maintien des agents sur le poste de travail, le plus longtemps et dans les meilleures conditions possibles, peut constituer un objectif stratégique pour les managers. À cet égard, deux pans de la responsabilité managériale sont directement impliqués.

Dans un premier temps, le manager **doit veiller aux conditions de travail et au bien-être** de ses équipes : la relation de proximité entre le manager de terrain et les agents doit permettre à celui-ci d'identifier les difficultés rencontrées par les agents et d'y remédier. Cette identification doit permettre la mise en place d'actions d'aménagement de poste de travail, d'aménagement des rythmes de travail ou encore de modification de l'organisation quand celle-ci est à l'origine du mal-être.

Afin de mener à bien cette mission, le manager de proximité doit être attentif à certains points de vigilance, signes d'un mal-être potentiel, et s'appuyer sur le système de veille construit et piloté par la DRH (cf. fiche technique n° 11) : les accidents de travail et les arrêts maladie, l'absentéisme constaté ou encore les plaintes exprimées par certains agents.

La vigilance du manager et le travail d'identification réalisé doivent, par la suite, faire place à une action conjointe et coordonnée entre les différents acteurs énumérés précédemment (DRH, médecine préventive...) afin de pallier ces difficultés.

Par suite, il s'agit d'encourager les agents dans le développement de leurs compétences : le manager accompagne ses agents face aux adaptations rendues nécessaires par la modification de leur environnement (nouveau organisationnelle, technologique, managériale...). Il s'assure du niveau de compétences de ses équipes dans l'optique d'un maintien sur le poste de travail en les sensibilisant et en les orientant vers les outils proposés par la DRH : formations, stages. Il peut également proposer des réunions d'information au sein des services pour apporter certains éléments de mise à niveau à ses agents.

b. Accompagner les agents dans la construction de leur parcours professionnel

Lorsque le maintien sur le poste de travail n'est pas souhaitable et avant qu'il ne soit plus possible (cas des reclassements), il convient d'anticiper en accompagnant les agents dans l'élaboration de leur parcours professionnel.

Dans cette perspective, le manager doit lui-même se former et se tenir informé des différentes possibilités existantes (formations, mobilités, reconversions, stages...). C'est le premier à pouvoir évoquer ces éléments avec les agents, à les inciter à en faire la demande et à les orienter, s'ils le souhaitent, vers la DRH. Il convient donc d'encourager les agents tout au long de leur carrière à suivre des actions de formation. Le manager responsabilise les futurs seniors dans l'anticipation et la construction de leur fin de carrière.

Ainsi, la fin de carrière doit être évoquée avec les agents en fonction de leur sensibilité respective au sujet, sans les stigmatiser. Il s'agit, par exemple, pour le DGS de la Ville de Mérignac d'aborder le sujet par les dispositifs mobilisés : *« la fin de carrière est difficile à évoquer avec les agents, d'où l'idée de simplement faire connaître les dispositifs »*.

Le manager peut également désamorcer certaines craintes relatives à la cessation d'activité et accompagner ainsi ses agents vers le départ en retraite. Selon la FAFPT : *« la reconnaissance est le meilleur pendant pour faciliter la prise de conscience, le dialogue autour de la retraite : "on sait que tu vas partir, et on peut en parler si tu veux, comme on peut parler de la relève, mais on a encore besoin de toi". »*

3. Mettre en place un management des âges

a. Assurer la cohésion d'équipes diverses en âge

Force est de constater que la diversité en âges des équipes est très souvent reconnue comme une richesse par les personnes rencontrées pendant notre étude. Le mélange des âges, la mixité permet de mieux avancer et aux équipes d'être plus soudées. Ainsi, la DRH de Mérignac indique que, dans sa collectivité, *« une grande attention est portée à la complémentarité des équipes, en ce qui concerne la personnalité des agents et le contexte du service notamment »*.

Entretenir une **diversité des âges dans la collectivité, et plus encore dans les unités de travail** constitue un objectif stratégique, puisque cela permet de favoriser la transmission des connaissances.

Certains éléments sont à prendre en compte par le manager pour optimiser les relations intergénérationnelles :

- le rôle de la tranche d'âge médiane (ni senior, ni junior) : elle occupe une place pivot et peut bien souvent jouer un rôle de médiateur dans les relations intergénérationnelles ; ainsi, dans le cas d'équipes diverses en âge et comportant une tranche d'âge médiane, le manager peut s'appuyer sur cette dernière pour apaiser d'éventuelles tensions et faciliter les échanges entre les seniors et les plus jeunes ;
- l'enjeu promotionnel : la promotion, dont les règles relèvent de la DRH, peut constituer un point de crispation entre les générations, le manager doit avoir conscience de ces risques et être attentif afin de les anticiper ;
- des processus de gestion aux règles claires et partagées : la corrélation entre âge et statut doit être comprise et acceptée par tous, seniors comme juniors ; le rôle des managers dans l'éclaircissement des règles, qui lient âge et statut, doit permettre de désamorcer cette source de dégradation des relations intergénérationnelles ;
- privilégier l'identité collectivité sur l'identité générationnelle : la notion de dynamique collective est primordiale pour dépasser les dissensions internes ; le degré de corrélation entre un fort sentiment d'appartenance et un climat intergénérationnel harmonieux est très souvent constaté.

Le manager doit veiller à **éviter le conflit des générations** au sein des services, en apportant des réponses à certaines situations potentiellement créatrices de tensions intergénérationnelles et veiller à ce qu'un transfert de connaissances et de compétences se réalise de façon optimale au sein de ses équipes entre seniors et juniors.

Au-delà des leviers de performance des seniors mis en œuvre par la DRH, et vers lesquels le manager doit orienter les agents, la démarche managériale la plus importante consiste à assurer une souplesse organisationnelle favorisant le **glissement des activités au fur et à mesure de l'avancée en âge**, sans oublier de confier aux seniors des tâches pour lesquelles l'expérience peut constituer un atout. C'est sans doute l'un des principaux facteurs pouvant repousser l'apparition du « sentiment de fin de vie professionnelle¹ ». Dès lors, le manager peut utiliser la répartition des tâches et l'organisation du travail comme vecteur d'utilisation optimale des compétences des seniors, de respect des possibilités de chacun et, par là même, comme vecteur de cohésion.

b. Valoriser les compétences des seniors

Le management des seniors dans la Fonction publique territoriale pose un certain nombre de défis dont le défi culturel. Les seniors sont ainsi très souvent associés à certaines représentations.

Le discours du manager doit être exemplaire et éviter les stéréotypes, sans nier pour autant que l'âge puisse être un facteur de difficultés dans certains métiers pénibles. Ainsi, afin de **favoriser la reconnaissance et la motivation des seniors**, il est préférable de s'appuyer sur les capacités transversales qui leur sont reconnues (vision globale, anticipation, stratégies de compensation...).

La fin de carrière peut mieux se passer s'il y a une vraie reconnaissance des compétences d'un agent. De plus, **l'attention du manager doit être portée sur tout signe témoignant d'un « décrochage »**, d'une désinsertion professionnelle. Les managers doivent également être vigilants à faciliter l'acceptation des agents reclassés par l'ensemble de l'équipe.

¹ Éléonore Marbot, « Vers une autre approche de la gestion des fins de carrières ? » in Management et avenir n° 2006/1.

Il s'agit pour le manager de privilégier les approches « intégrées », c'est-à-dire les approches par la diversité des âges plutôt que celles axées spécifiquement sur le vieillissement ou les seniors qui pourraient contribuer à stigmatiser ces derniers.

Quatre éléments paraissent nécessaires pour que les potentialités spécifiques des seniors soient mieux valorisées :

- persuader les cadres et les seniors eux-mêmes que les compétences nouvelles peuvent être assimilées par les plus âgés, dès lors que sont mises en œuvre des modalités d'apprentissage adaptées pour chaque âge ;
- en matière organisationnelle, tenter de confier aux seniors des rôles d'accompagnement des personnes ou des structures, des fonctions d'appui aux cœurs de métier (tutorat, conseil...);
- développer avec l'appui de la DRH l'employabilité des agents jusqu'au bout de leurs parcours ;
- s'appuyer sur les qualités que chacun reconnaît à l'autre et mettre à profit une perception parfois « idéal-typique » des complémentarités intergénérationnelles.

Il importe que les fins de carrière soient conçues comme partie intégrante et motivante de la carrière.

D. Le rôle des agents, acteurs principaux de leurs parcours

Tous les acteurs précédemment cités et tous les dispositifs mis en place ne peuvent réussir à anticiper les problématiques potentielles de fin de carrière que si les agents sont les premiers acteurs de la démarche. Pour ce faire, il est nécessaire de libérer la parole pour banaliser la question de la fin de carrière et des difficultés ressenties. Il importe également que les agents se sensibilisent et s'informent et enfin qu'ils se mobilisent dans la construction de leurs propres projets et parcours professionnels.

1. Libérer la parole pour banaliser la question de la fin de carrière

D'une part, si la retraite est source de craintes, c'est bien souvent qu'elle ne fait pas l'objet de discussions entre les agents eux-mêmes, ou entre les agents et leurs encadrants et/ou la DRH de manière ouverte. **Libérer la parole sur la fin d'activité et le départ en retraite permettrait ainsi de désamorcer certaines craintes** qui leur sont liées. Les dispositifs mis en œuvre dans certaines collectivités gagneraient à être proposés à tous les agents et banalisés dans les collectivités. En effet, des agents en fin de carrière nous ont confessé leur « difficulté à se projeter dans l'inactivité », cette crainte est très nettement perceptible chez les cadres, du fait de l'importante reconnaissance sociale qu'ils retirent de leur activité professionnelle, mais pas seulement. La préparation à la retraite englobe l'ensemble des sphères de la vie d'un individu, professionnelles comme personnelles et doit être abordée librement.

D'autre part, il est important **de libérer la parole sur les difficultés ressenties dans l'exercice de ses fonctions et imputables à l'âge**. Il s'agit, dès lors, d'exprimer à ses collègues et ses supérieurs les aspirations spécifiques à un moment de la carrière, comme par exemple le souhait de se retirer d'un poste de management pour prendre des fonctions d'expertise. Cela peut se faire soit dans le cadre de l'entretien d'évaluation ou lors de l'entretien de seconde partie de carrière Marianne Berthod-Wurmser¹ indique des moyens concrets pour valoriser les seniors et exprimer de la reconnaissance.

¹ Marianne Berthod-Wurmser, op. cit.

En ce qui concerne l'aspect organisationnel, il est possible de confier aux seniors des rôles d'accompagnement des personnes ou des structures, des fonctions d'appui aux « cœurs de métier » (tutorat, conseil, gestion fonctionnelle...). Il ne s'agit pas d'un « bénévolat », à côté d'un travail à temps complet du senior : cela doit faire l'objet d'une véritable affectation de moyens.

L'expression des difficultés rencontrées ou des envies nouvelles n'est possible que si elle n'est pas vécue comme un aveu d'échec ou de contre-performance. Le travail sur les représentations mené par la direction générale ainsi que la sensibilisation des managers de proximité sur ces questions sont, à ce titre, fondamentales.

2. Se sensibiliser, s'informer pour avoir une démarche proactive

Engager une réflexion sur sa trajectoire professionnelle est une démarche motrice pour les agents. La prise de conscience des usures liées au maintien sur certains postes de très nombreuses années doit se réaliser de manière précoce et, dans l'idéal bien avant l'arrivée en âge senior. C'est ainsi que l'agent doit pouvoir se préparer, et être sensibilisé à l'idée qu'il ne restera pas toute sa carrière sur le même poste. Cette disponibilité psychologique à la mobilité et à la réorientation professionnelle, vécue comme une richesse plutôt que comme un échec ou une obligation, est primordiale pour que la stratégie d'anticipation des fins de carrière puisse bénéficier de l'appropriation la plus large par les agents dans la collectivité. La formation, l'évolution voire la reconversion devraient ainsi pouvoir être considérées par tous comme une chance et un passage normal dans le parcours professionnel d'un agent. Cela permettrait d'envisager sa carrière autrement que de façon verticale et rectiligne (évoluer sur l'échelle hiérarchique dans un même domaine, dans une seule collectivité) mais également de manière horizontale et dynamique. Pour ce faire, **il est important que les agents s'approprient les dispositifs d'information-retraite** (cf. fiche technique n° 16). De cette manière, ils pourront se projeter sur les incidences financières de leur départ à la retraite.

L'intérêt pour les dispositifs proposés aux agents par la DRH doit également être cultivé dans les collectivités. Au-delà de la paye et de la carrière, la communication de la DRH auprès des agents doit pouvoir les amener à la considérer également comme un appui dans la suite de leur carrière. Peut être ainsi jointe au bulletin de salaire **une feuille d'information sur les formations** possibles à venir, les concours ou encore les compétences de la DRH auxquelles les agents peuvent faire appel. Ce lien sera d'autant plus facilité que des référents personnels seront identifiés pour chaque agent au sein de la DRH. Cela leur permettra ainsi d'être le plus proactifs possible et de prendre en main leur parcours, se sentant entourés et accompagnés pour le faire. **Le Conseil général de Vaucluse organise par exemple un stage spécifique de formation intitulé « Changement de projet professionnel »**, qui vise à accompagner les personnes ayant un doute ou un souhait sur l'évolution de leur carrière et à les soutenir (à l'aide de formations le cas échéant) pour réussir ce changement.

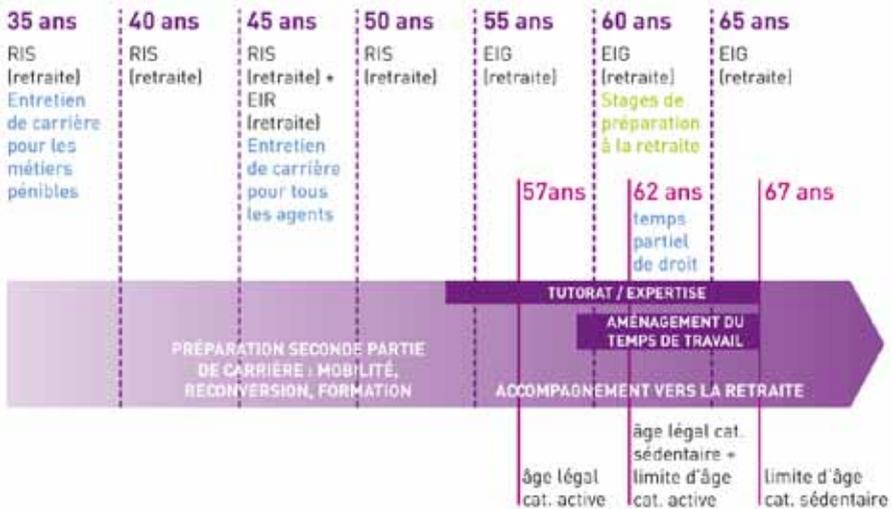
3. Se mobiliser pour mettre à profit les opportunités offertes

Enfin, les agents doivent être volontaires dans leur évolution professionnelle, pour en être acteurs et saisir ainsi toutes les opportunités qui leur seront offertes par la collectivité, la DRH ou les managers de proximité. Cette attitude positive des agents est requise pour une pleine efficacité des politiques d'anticipation des fins de carrière. En effet, l'employeur a une « obligation de moyens » vis-à-vis des agents. Il doit leur permettre de dérouler leur carrière le mieux possible, en anticipant les difficultés à venir. Néanmoins, les actions de la collectivité sur ces questions, si elles sont nécessaires, ne sont pas suffisantes. Elles ne sont opérantes que si les agents se les approprient et y participent.

En tout premier lieu, **les agents doivent participer à des formations de maintien à niveau** notamment pour l'utilisation des nouvelles technologies. La performance pour un agent doit s'inscrire dans une stratégie continue de développement des compétences. Détenteurs de l'expérience, il s'agit pour eux de la maintenir en l'actualisant, en la frottant à de nouveaux défis ou en restant en contact avec les jeunes dans l'acte de transmission. Cette stratégie s'applique également à la motivation : malgré l'usure physique ou psychologique, il faut continuer à se motiver dans l'exercice de son métier. Pour cela, les formations ne doivent pas être subies. D'une part, il appartient à la DRH et aux managers de proximité d'en souligner l'intérêt, d'explicitier les différences entre formation et apprentissage scolaire et de valoriser les démarches des agents vers la formation. D'autre part, les agents doivent s'approprier les formations et en comprendre le sens, afin d'avoir une position volontaire. Le discours est parfois le suivant : « Chaque année on a des formations à faire mais ça nous intéresse pas trop non plus, on en fait pas. »

Les agents, notamment seniors, peuvent également **participer aux dispositifs de tutorat ou d'apprentissage afin de valoriser leur expérience** et de se sentir utiles pour la collectivité. Cela peut faire partie du développement de stratégies de compensation face au triple phénomène d'usure physique, psychologique et intellectuelle. Pour nombre de seniors, le maintien et l'accroissement de leur performance dépendent de ces stratégies de prévention et de compensation.

Enfin, de manière plus générale, briser la routine, élargir son domaine d'activités, affronter de nouveaux défis, oser se remettre en question, doivent être des attitudes encouragées et accompagnées par l'ensemble de la collectivité pour que les agents ne soient pas confrontés à la démotivation, souvent liée à une lassitude. Par exemple, **la responsabilisation des agents sur des missions transversales ou sur des réflexions prospectives** peut contribuer à stimuler leur intérêt pour leur travail (nouvelle politique de désherbage sans phytosanitaires aux espaces verts, événements, amélioration des procédures...).



RIS : Relevé individuel de situation

EIR : Entretien individuel de retraite

EIG : Estimation indicative globale

Âge légal : Âge à partir duquel un agent peut faire valoir son droit à pension

Limite d'âge : Âge à partir duquel un agent doit partir et auquel il peut partir à la retraite avec un taux plein

Abc : Proposition issue du rapport Brindeau

Abc : Préconisation issue du présent guide pratique managérial

Pistes d'action : 30 propositions illustrées

Préconisation de l'étude

- ▶ Bonne pratique repérée dans les collectivités interrogées

1. Pistes d'action pour répondre aux problèmes liés à la fin de carrière

Répondre à la pénibilité au travail et à l'usure professionnelle :

1. Élaborer un plan de prévention des risques généraux ou ciblés sur des métiers ou des risques spécifiques

- ▶ Plan de prévention de l'usure physique (SDIS Nord)

2. Mettre en place des cellules de reclassement pluridisciplinaires pouvant apporter des réponses individualisées aux agents concernés

- ▶ Cellules de reclassement performantes au Conseil général du Gard et à la Ville de Toulouse

Valoriser la performance et entretenir la motivation des seniors

3. Anticiper les freins au reclassement en proposant un cycle de formation de base à destination de l'ensemble des agents

- ▶ Lancement à venir d'un cycle de formation portant sur la maîtrise des outils informatiques de bases et la mise à niveau en français et sur les savoirs de base (CG du Gard)

4. Proposer aux agents en fin de carrière, qui détiennent une expertise, des postes relevant du conseil, de la gestion fonctionnelle ou du tutorat

Favoriser l'équilibre intergénérationnel des équipes

5. Organiser des actions de tutorat basées sur le volontariat, conditionnées à une formation préalable des tuteurs et éventuellement valorisées financièrement

- ▶ Système de tutorat senior largement expérimenté au CG du Val-de-Marne

Désamorcer les craintes liées à la fin de l'activité

6. Limiter l'incertitude sur la date de départ en retraite en sollicitant directement les agents concernés

- ▶ Questionnaire de renseignements envoyé aux agents en fin de carrière (CG du Finistère)

7. Aider les agents à préparer leur départ en retraite par le biais d'actions de formation spécifiques

- ▶ Développement en interne d'un séminaire retraite proposé à tous les agents portant à la fois sur la fin de carrière et sur la projection dans la retraite (Communauté urbaine de Bordeaux et CG des Côtes d'Armor)

8. Envisager le télétravail comme une solution de transition entre activité et retraite pour les agents volontaires et lorsque les conditions de faisabilité sont remplies

9. Marquer symboliquement le départ en retraite des agents afin de reconnaître leur travail et leur engagement

- ▶ Cérémonie de départ des agents à la retraite (Ville d'Avignon)
- ▶ Solliciter les anciens agents pour participer à certains moments importants de la vie de la collectivité, voire à accomplir une mission sur un besoin occasionnel (Communauté de communes de la Région de Charny)

2. Pistes d'action pour anticiper les problèmes liés à la fin de carrière

Si les pistes d'actions envisagées précédemment permettent d'apporter des réponses aux problèmes qui se déclarent en fin de carrière, une stratégie globale et cohérente d'anticipation gagnerait à être déployée par les collectivités. Cela suppose une mobilisation des quatre acteurs principaux :

Élus et direction générale : faire de la gestion des fins de carrières un axe central de la stratégie RH

10. Présenter à l'assemblée délibérante un rapport sur l'état de l'emploi des seniors et la gestion des fins de carrières, le cas échéant dans le cadre de l'examen du bilan social

11. Organiser un séminaire des cadres pour les informer des objectifs stratégiques et les inviter à partager leur expérience sur la problématique

12. Présenter régulièrement à la DG des indicateurs sur la gestion des fins de carrières et les réorientations professionnelles

13. Utiliser les outils de communication interne pour délivrer une information régulière sur les objectifs stratégiques et les résultats obtenus

14. Améliorer les déroulés de carrière en favorisant la promotion interne dans des cadres d'emploi d'autres filières répondant au projet professionnel de l'agent et lui offrant de meilleures perspectives

► Promotion d'assistants sociaux dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux (CG du Finistère)

15. Valoriser les parcours variés, les fonctions d'expertise et de tutorat dans les critères d'attribution du régime indemnitaire et de promotion interne

16. Pour les collectivités n'atteignant pas la taille critique, mettre en œuvre des réponses communes à plusieurs collectivités situées sur un même bassin géographique et s'appuyer sur l'ingénierie des délégations régionales du CNFPT et des centres de gestion

► Mise en place des grilles de critères pour la promotion interne des agents (CDG du Finistère)

► Mise en commun d'un programme de formation et d'un dispositif de mobilité interne pour les agents techniques des collèges et lycées (Région Haute-Normandie et CG Eure et Seine-Maritime)

Direction des ressources humaines : acteur majeur de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie

17. Définir les modalités et la mise en œuvre d'un pilotage de la fin de carrière : diagnostic sur la gestion des âges, indicateurs, dispositifs d'alerte...

► Nomination de référents au sein des unités territorialisées afin de favoriser une gestion de proximité (CG des Côtes d'Armor)

18. Responsabiliser les agents dans la construction de leur fin de carrière : organiser des entretiens professionnels de seconde partie de carrière, favoriser la validation des acquis de l'expérience...

19. S'appuyer sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) pour anticiper l'usure professionnelle et mieux accompagner les agents : cartographier les métiers pénibles, construire des itinéraires de professionnalisation, favoriser la mobilité préventive

- ▶ Reconversions prévues pour les postes techniques pénibles et proposition de parcours spécifiques pour les agents de la filière sportive (Ville d'Avignon)
- ▶ Mise en place de cursus professionnels individualisés (Ville d'Aix-en-Provence)
- ▶ Mise en place d'une mobilité obligatoire pour les agents travaillant dans le secteur de la petite enfance (CCAS de Grenoble)
- ▶ Dispositifs d'aide à l'évolution professionnelle : préparations au concours, rédaction du CV et de la lettre de motivation, entretiens de recrutement (CG du Val-de-Marne)
- ▶ Action de sensibilisation auprès des lauréats de concours pour envisager les avantages d'une mobilité externe (Ville de Mérignac)

20. Proposer des dispositifs de transition professionnelle aux agents en reclassement :

- ▶ « Contrats de transition professionnelle » (Ville et C.A. de Quimper)
- ▶ « Missions tremplins » (CG du Gard)
- ▶ Stages sur d'autres fonctions (Ville d'Aix-en-Provence)

21. Construire une politique de prévention et de lutte contre la pénibilité au travail : s'appuyer sur le document unique et le plan de prévention des risques, développer un suivi personnalisé, sensibiliser les managers aux risques d'usure professionnelle des membres de leur équipe

- ▶ Équipes de psychologues cliniciens pour prévenir les troubles psychologiques (SDIS Nord)

22. Traduire ces choix dans l'organisation de la DRH : définir un projet RH qui intègre ces problématiques, créer un service de médecine préventive pluridisciplinaire, décloisonner les métiers RH pour s'orienter vers un suivi personnalisé

- ▶ Plan senior : un diagnostic, des objectifs et un plan d'actions soumis à évaluation (CR Aquitaine)

Les managers de proximité : une charnière indispensable

23. Identifier en amont les situations ou les activités génératrices de troubles et les agents susceptibles de rencontrer des difficultés dans leur activité, sur la base des outils mis à disposition par la DRH

24. Informer les agents sur les différents outils à leur disposition, les orienter vers la DRH afin d'obtenir des conseils approfondis et une prise en charge précoce

25. Assurer la cohésion au sein d'équipes intergénérationnelles en veillant à l'intégration des seniors, notamment par l'exemplarité du discours (éviter les stéréotypes, valoriser le travail des seniors...)

26. Confier, dans la mesure du possible, des missions d'accompagnement, d'appui et de conseil aux seniors afin de valoriser leur expérience

27. Encourager les agents à suivre des actions de formation tout au long de leur carrière

Les agents : acteurs principaux de leur parcours

28. Profiter des espaces de discussion (formations de préparation à la retraite, entretiens annuels...) pour parler des difficultés à se projeter dans la retraite ou même des difficultés à exercer ses fonctions en raison de l'âge

29. Engager une réflexion sur la trajectoire personnelle et la carrière, en prenant conscience que l'évolution des métiers et la mobilité font partie du parcours professionnel

- ▶ Stage « changement de projet professionnel » (CG Vaucluse)

30. Anticiper les difficultés liées à la fin de carrière en se formant tout au long de la vie professionnelle

16 fiches techniques

Fiche technique n° 1	L'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la Fonction publique
Fiche technique n° 2	Le reclassement
Fiche technique n° 3	L'entretien d'évaluation professionnelle
Fiche technique n° 4	Les âges de départ à la retraite par génération
Fiche technique n° 5	Dispositifs de départ à la retraite avant l'âge légal de droit commun
Fiche technique n° 6	La préparation et l'accompagnement à la mobilité des agents : les dispositifs de formation, de congé et de valorisation de l'expérience professionnelle
Fiche technique n° 7	Promotion interne et avancement
Fiche technique n° 8	L'apport de la loi du 3 août 2009 en matière de mobilité et d'évolution de carrière
Fiche technique n° 9	La promotion interne : le choix de la bonne filière ?
Fiche technique n° 10	La mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR)
Fiche technique n° 11	Les indicateurs qui peuvent aider à identifier les problématiques de fins de carrière
Fiche technique n° 12	Le bilan de compétences
Fiche technique n° 13	Le document unique d'évaluation des risques
Fiche technique n° 14	Le Fonds national de prévention de la CNRACL
Fiche technique n° 15	Accords et plans d'actions seniors dans le privé
Fiche technique n° 16	L'information sur les droits à la retraite

Fiche technique n° 1

L'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la Fonction publique

L'accord comprend 15 actions organisées autour de 3 axes :

- instances et acteurs opérationnels en matière de santé et sécurité au travail ;
- objectifs et outils de prévention des risques professionnels ;
- dispositifs d'accompagnement des atteintes à la santé.

L'accord prévoit la mise en place d'une fonction d'observation de la santé et de la sécurité au travail dans la Fonction publique, au sein de l'instance commune de dialogue social interfonctions publiques. Autre exemple, les CHS, comités d'hygiène et de sécurité, évolueront dans la Fonction publique de l'État et dans la Fonction publique territoriale pour mieux prendre en compte les conditions de travail. Ils seront transformés en **CHSCT**. Désormais, chaque collectivité territoriale d'au moins 50 agents bénéficiera d'un CHSCT. L'accord prévoit que chaque agent de la Fonction publique soit rattaché à un CHSCT.

Il est également prévu de développer une véritable **culture de prévention** et des actions de formation ainsi que le renforcement des fonctions de conseil et d'inspection. L'amélioration des conditions de travail passe par des actions de formation, plus particulièrement en direction des cadres, des agents chargés des ressources humaines et enfin des acteurs de la santé et de la sécurité au travail : conseillers et assistants de prévention, agents chargés de la fonction d'inspection (ACFI), inspecteurs en hygiène et sécurité (IHS)...

L'accord prévoit de développer de véritables **services de santé au travail** dans les trois versants de la Fonction publique. Les conditions d'emploi des médecins de prévention seront améliorées : le médecin pourra par exemple choisir de cumuler cet emploi avec d'autres activités. Autre exemple, le rôle de médiation et d'interpellation des inspecteurs d'hygiène et de sécurité de l'État, en cas de désaccord entre les instances de concertation sur les conditions de travail (CHSCT) et les chefs de service, sera renforcé.

L'accord fixe des objectifs et définit des outils de prévention des risques professionnels. Ainsi, **le respect du nombre de visites médicales** auxquelles a droit chaque agent dans chaque versant de la Fonction publique fera l'objet d'une évaluation. L'obligation de l'employeur de transcrire et de mettre à jour dans un document unique les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs est rappelée, et des outils méthodologiques d'aide à la rédaction des documents uniques seront proposés.

Une attention toute particulière est portée à l'évaluation et à la prévention des problèmes de santé liés aux **risques psychosociaux**. Pour la première fois, il est prévu de définir un plan d'action national de lutte contre ces risques et de le décliner localement pour assurer un dialogue social sur ces questions au sein de la Fonction publique. L'information des agents sera développée, ainsi que la formation des chefs de service, de l'autorité territoriale et des chefs d'établissement.

L'accord prévoit également d'instaurer un droit à **un suivi médical post-professionnel** dans les trois versants de la Fonction publique pour l'ensemble des risques cancérigènes, muta-

gènes et toxiques pour la reproduction. Les modalités de ce droit seront déclinées en priorité pour l'exposition à l'amiante, puis pour les autres risques.

Enfin, l'accord prévoit un meilleur accompagnement des atteintes à la santé en préservant les droits des agents. Jusqu'alors les agents ne percevaient plus de demi-traitement lorsqu'ils avaient épuisé leurs droits à congé de maladie et leurs droits à indemnités journalières, et qu'ils se trouvaient en attente d'un avis de l'administration pour pouvoir bénéficier d'une réintégration, d'un reclassement, d'une disponibilité ou d'une mise à la retraite pour invalidité. Désormais, le bénéfice du **maintien du demi-traitement** sera étendu à tous les cas d'attente d'une décision de l'administration, à compter de l'expiration des droits statutaires à congé des agents.

Par ailleurs, dans le droit de la Fonction publique, en matière de reconnaissance d'un accident de service ou d'une maladie d'origine professionnelle, la charge de la preuve incombe à l'agent. Or, dans le secteur soumis au droit du travail, il existe une présomption de **responsabilité de l'employeur**. Un rapprochement avec les principes régissant la présomption d'imputabilité dans le secteur privé sera étudié.

Ces avancées seront garanties, lorsque cela est possible, par la fixation d'indicateurs de résultats.

Fiche technique n° 2

Le reclassement

Le reclassement des agents de la Fonction publique concerne les agents devenus inaptes physiquement¹, définitivement ou temporairement à la suite d'un accident ou d'une maladie et qui ne peuvent plus exercer leurs fonctions dans les conditions précédentes. L'inaptitude s'apprécie par rapport au poste de travail occupé par l'agent.

Les agents de la Fonction publique territoriale sont soumis aux dispositions particulières du décret du 30 septembre 1985 qui oblige l'administration à reclasser son agent devenu inapte temporairement à l'exercice de ses fonctions.

Les bénéficiaires

Peuvent bénéficier d'un reclassement pour inaptitude physique les fonctionnaires territoriaux titulaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. L'agent est à l'initiative de la demande de reclassement. Le reclassement pour inaptitude physique ne soumet pas les collectivités à une obligation de résultat mais plutôt à **une obligation de moyens**.

Les conditions d'ouverture du reclassement

L'inaptitude à l'exercice des fonctions du grade.

Les agents territoriaux peuvent bénéficier d'un reclassement lorsque leur inaptitude à l'exercice des fonctions afférentes à leur grade est **médicalement établie** par le médecin de prévention. Ce dernier émet un avis d'inaptitude avec aptitude à un autre poste. Sans aptitude à un autre poste, l'agent ne peut être reclassé. L'avis du comité médical ou de la Commission de réforme est obligatoire dans le cadre du reclassement statutaire.

Cette constatation peut s'effectuer :

- à l'issue de congé de maladie ordinaire d'une durée de 12 mois consécutifs ;
- lors des renouvellements ou à l'expiration de la première période d'un congé de longue maladie ou de longue durée, ou d'un congé de maladie grave ;
- pendant ou à l'issue d'un congé pour accident de travail ou maladie professionnelle ;
- en dehors d'un congé de maladie :
 - à la demande de l'agent sur présentation d'un certificat médical de son médecin traitant ;
 - à la demande du service de médecine professionnelle et préventive (lors de l'examen médical annuel par exemple) ;
 - à la demande de l'autorité territoriale qui peut s'assurer à tout moment de l'aptitude physique d'un agent aux fonctions qu'il exerce ;
 - lors d'une réintégration après éloignement du service (disponibilité...).

Au préalable, la collectivité aura apprécié si des aménagements de poste ou un changement d'affectation existent. Sinon, le reclassement devra être étudié.

¹ Bien que les textes de loi n'abordent que la question de l'inaptitude physique, l'aspect psychologique de l'inaptitude peut aussi entrer en ligne de compte.

L'aptitude à d'autres fonctions d'un autre grade

L'agent territorial doit avoir été reconnu apte à l'exercice de fonctions afférentes à d'autres grades ; en effet, s'il ne peut plus assurer les missions afférentes à son ancien grade, l'exercice d'autres fonctions correspondant à d'autres grades n'est pas exclu.

Que ce soit pour une inaptitude non imputable au service, une inaptitude résultant d'un accident ou encore une maladie imputable au service, la collectivité doit consulter **le comité médical** sur les missions que l'agent pourrait assurer.

La collectivité doit recueillir certaines recommandations quant au descriptif de l'éventuel poste de reclassement, telles que travaux ou postures interdites, travaux compatibles avec les infirmités présentées par l'agent, aménagements éventuels du poste de travail...

La mise en œuvre d'une procédure de reclassement

Aux termes de l'article 81 de la loi du 26 janvier 1984, la procédure de reclassement pour inaptitude physique ne peut être mise en œuvre qu'à la suite d'**une demande de l'intéressé**.

Le fait qu'un agent n'ait pas effectué de demande de reclassement pour inaptitude physique ne peut exonérer totalement la collectivité de son obligation de recherche d'un reclassement. Établi en tant que principe général du droit, le reclassement doit être considéré comme une formalité substantielle, notamment lors d'un éventuel contentieux avec l'agent.

Toutefois, sans demande de l'agent, la collectivité devra tout au moins être en mesure d'apporter la preuve que l'agent a bien été informé par elle, de sa faculté à exercer ce droit et qu'il y a renoncé.

Le recensement des possibilités de reclassement

Le reclassement pour inaptitude physique ne peut intervenir que s'il existe **un poste de reclassement ouvert**. La collectivité doit donc recenser les postes vacants et ouverts à un reclassement au sein des services.

À défaut d'avoir pu trouver un poste de reclassement au sein de la collectivité, celle-ci saisit le Centre de gestion qui consulte l'ensemble de ses collectivités affiliées sur les postes ouverts pour un reclassement dont elles disposeraient.

Les procédures de reclassement pour inaptitude physique

Ces procédures ne peuvent être mises en œuvre que lorsqu'il existe des possibilités de reclassement ouvertes au sein de la collectivité d'origine de l'agent ou dans une autre collectivité.

Le reclassement par voie de recrutement dans un autre cadre d'emplois

Ce reclassement intervient **dans un nouveau cadre d'emplois** mais nécessite la réunion de deux conditions :

- le recueil de l'avis de la Commission administrative paritaire (CAP) compétente pour les fonctionnaires de la catégorie hiérarchique ;
- le fonctionnaire dont le reclassement est ici étudié doit réunir l'ensemble des conditions statutaires nécessaires à la nomination en qualité de stagiaire dans le cadre d'emplois (diplôme, concours...).

Le fonctionnaire est alors nommé en qualité de titulaire dans le nouveau cadre d'emplois et reclassé selon les dispositions contenues dans le statut particulier du cadre d'emplois concerné.

Le reclassement par voie de détachement dans un autre cadre d'emplois

Il est possible de détacher l'agent dans un autre cadre d'emploi pour une durée d'**un an** :

- après avis de la CAP compétente pour les fonctionnaires de la catégorie hiérarchique ;
- dans un cadre d'emplois de niveau hiérarchique équivalent ou à défaut inférieur mais jamais supérieur.

Cette possibilité de reclassement est à mettre en œuvre dans deux hypothèses.

Premièrement, lorsque l'inaptitude de l'agent à ses fonctions est temporaire, susceptible de disparaître alors l'agent pourra reprendre une activité compatible avec son état de santé, tout en poursuivant les traitements nécessaires à son rétablissement, sans épuiser la totalité de ses droits à congés de maladie.

Au terme de l'année de détachement, l'état de santé de l'agent est réexaminé dans les mêmes conditions. Si l'agent est déclaré **inapte de façon temporaire**, le détachement peut être renouvelé au terme de la même procédure que celle citée ci-dessus. Si l'agent est déclaré inapte de façon **définitive et absolue** à l'exercice des fonctions de son cadre d'emplois d'origine, il peut demander à être intégré dans le cadre d'emplois de reclassement, après avis de la CAP compétente.

Le reclassement dans un autre grade du même cadre d'emplois

L'agent peut demander un reclassement dans un autre grade de son cadre d'emplois.

Ce reclassement s'effectue par voie d'intégration directe et la commission administrative paritaire doit être consultée.

Références

- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- Décret n° 84-1051 du 30 novembre 1984 ;
- Décret n° 86-442 du 14 mars 1986 ;
- Décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 modifié relatif au reclassement des fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Fiche technique n° 3

L'entretien d'évaluation professionnelle

Depuis 2010, les collectivités territoriales sont autorisées à expérimenter un nouveau dispositif d'évaluation professionnelle, en remplacement de la notation.

Bien que facultative, l'évaluation s'avère plus dynamique en ce qu'elle élargit le champ d'action de la notation et ouvre des perspectives plus diversifiées.

Elle permet, au-delà de l'appréciation de la manière de servir, d'évaluer les potentialités de chaque agent, ses possibilités d'évolution dans le cadre des objectifs du service et des aspirations personnelles.

L'évaluation est basée sur un entretien professionnel qui a lieu chaque année. Elle est prise en compte pour l'avancement et pour la fixation du montant de certaines primes.

L'entretien individuel est un moment privilégié d'échange entre l'agent et son responsable hiérarchique direct, qui a pour but :

- de faire le bilan de l'année écoulée (notamment atteinte des objectifs) ;
- d'évaluer la valeur professionnelle de l'agent ;
- de recueillir ses besoins et ses souhaits ;
- de fixer les objectifs de l'année à venir.

Les critères d'évaluation de la valeur professionnelle dépendent de la nature des tâches confiées et du niveau de responsabilités. Fixés après avis du comité technique, ces critères portent notamment sur :

- l'efficacité dans l'emploi et la réalisation des objectifs ;
- les compétences professionnelles et techniques ;
- les qualités relationnelles ;
- la capacité d'encadrement ou à exercer des fonctions d'un niveau supérieur.

L'agent est convoqué 8 jours au moins à l'avance. La convocation est accompagnée de la fiche de poste de l'agent concerné ainsi que d'un exemplaire de la fiche d'entretien professionnel.

L'entretien professionnel est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, qui doit établir un compte rendu de l'entretien d'évaluation comportant une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de l'intéressé. La révision de ce compte rendu peut être demandée par l'agent auprès de l'autorité territoriale.

Références

- Décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 relatif à l'entretien d'évaluation professionnelle dans la Fonction publique territoriale ;
- Circulaire du 6 août 2010 relative à la mise en œuvre de l'expérimentation de l'entretien professionnel au sein des collectivités territoriales.

Fiche technique n° 4

Les âges de départ à la retraite par génération¹

Année de naissance des agents	Catégorie sédentaire		Catégorie active		Durée de services de services requise
	Âge légal d'ouverture des droits à retraite	Âge d'annulation automatique de la décote (ou limite d'âge)	Âge légal d'ouverture des droits à retraite	Âge d'annulation automatique de la décote (ou limite d'âge)	
1952	60 ans et 9 mois	65 ans et 9 mois	55 ans	60 ans	15 ans et 8 mois
(en 2012)					
1953	61 ans et 2 mois	66 ans et 2 mois			16 ans (en 2013)
1954	61 ans et 7 mois	66 ans et 7 mois			16 ans et 4 mois
(en 2014)					
1955	62 ans	67 ans			16 ans et 8 mois
(en 2015)					
1956			55 ans et 4 mois*	60 ans et 4 mois*	17 ans (à partir de 2016)
1957			55 ans et 8 mois	60 ans et 8 mois	
1958			56 ans	61 ans	
1959			56 ans et 4 mois	61 ans et 4 mois	
1960			56 ans et 8 mois	61 ans et 8 mois	
1961			57 ans	62 ans	

* pour les agents nés après le 1^{er} juillet de l'année considérée

¹ Suite à la loi de réforme du 9 novembre 2010 et au décret du 30 décembre 2011 portant sur le relèvement des bornes d'âge de la retraite pour les fonctionnaires.

Fiche technique n° 5

Dispositifs de départ à la retraite avant l'âge légal de droit commun

La réglementation prévoit plusieurs dispositifs qui permettent à des agents de partir à la retraite avant l'âge légal de droit commun (progressivement relevé de 60 à 62 ans) : principalement les carrières longues, la catégorie active et les fonctionnaires handicapés. Le départ anticipé au titre des carrières longues.

La loi du 9 novembre 2010 de réforme des retraites maintient les trois critères cumulatifs à remplir pour ouvrir un droit à départ anticipé au titre des carrières longues :

- un âge de début d'activité, qui est étendu aux agents ayant commencé leur activité professionnelle avant 18 ans ;
- une durée d'assurance, qui doit être au moins égale à la durée d'assurance requise pour le droit commun, augmentée de 8 trimestres ;
- une durée d'activité cotisée, qui doit être au moins égale à la durée d'assurance requise pour le droit commun, augmentée d'un nombre de trimestres selon l'âge de départ anticipé.

Conditions d'ouverture du départ anticipé pour carrières longues

Année de naissance	Âge de départ	Condition de début d'activité cotisée	Durée d'assurance en trimestres	Durée d'activité cotisée en trimestres
1952	56 ans	Avant 16 ans	$164 + 8 = 172$	$164 + 8 = 172$
	58 ans	Avant 16 ans	$164 + 8 = 172$	$164 + 8 - 4 = 168$
	59 ans et 4 mois	Avant 17 ans	$164 + 8 = 172$	164
1953	60 ans	Avant 18 ans	$164 + 8 = 172$	164
	56 ans	Avant 16 ans	$165 + 8 = 173$	$165 + 8 = 173$
	58 et 4 mois	Avant 16 ans	$165 + 8 = 173$	$165 + 8 - 4 = 169$
1954	59 ans et 8 mois	Avant 17 ans	$165 + 8 = 173$	165
	60 ans	Avant 18 ans	$165 + 8 = 173$	165
	56 ans	Avant 16 ans	$165 + 8 = 173$	$165 + 8 = 173$
1955	58 ans et 8 mois	Avant 16 ans	$165 + 8 = 173$	$165 + 8 - 4 = 169$
	60 ans	Avant 18 ans	$165 + 8 = 173$	165
	56 ans et 4 mois	Avant 16 ans	$166 + 8 = 174$	$166 + 8 = 174$
1956	59 ans	Avant 16 ans	$166 + 8 = 174$	$166 + 8 - 4 = 170$
	60 ans	Avant 18 ans	$166 + 8 = 174$	166
	56 ans et 8 mois	Avant 16 ans	$X + 8$	$X + 8$
	59 ans et 4 mois	Avant 16 ans	$X + 8$	$X + 8 - 4$
	60 ans	Avant 18 ans	$X + 8$	X

1957	57 ans	Avant 16 ans	X + 8	X + 8
	59 ans et 8 mois	Avant 16 ans	X + 8	X + 8 - 4
	60 ans	Avant 18 ans	X + 8	X
1958	57 ans et 4 mois	Avant 16 ans	X + 8	X + 8
	60 ans	Avant 18 ans	X + 8	X
1959	57 ans et 8 mois	Avant 16 ans	X + 8	X + 8
	60 ans	Avant 18 ans	X + 8	X
À compter du 1 ^{er} janvier 1960	58 ans	Avant 16 ans	X + 8	X + 8
	60 ans	Avant 18 ans	X + 8	X

Source : instruction générale de la CNRACL

Pour les agents nés à partir du 1^{er} janvier 1960, la dernière loi de réforme des retraites prévoit un calendrier progressif de mise en œuvre pour atteindre un âge de départ anticipé à :

- 58 ans pour les agents ayant commencé avant 16 ans ;
- 60 ans pour les agents ayant commencé avant 18 ans.

Le départ anticipé des fonctionnaires au titre de la catégorie active

Les agents ayant occupé au moins 15 ans un emploi classé en « catégorie active » peuvent bénéficier de leur pension à **55 ans**. La loi de réforme des retraites du 9 novembre 2010 a prévu un relèvement progressif :

- de l'âge légal d'ouverture des droits à 57 ans pour les agents nés à compter du 1^{er} janvier 1960 ;
- de la durée de services sur un emploi en catégorie active à 17 ans, lorsque cette condition est remplie à partir du 1^{er} janvier 2016 (cf. fiche technique n° 4 sur les âges de départ à la retraite).

Le **classement des emplois** en catégorie active dans la Fonction publique territoriale résulte d'un arrêté interministériel du 12 novembre 1969, sur la base d'une nomenclature ancienne qui ne correspond plus nécessairement à l'intitulé des postes actuels : buandier, matelassier, paveur, puisatier, etc. Les collectivités doivent cependant veiller à ce que les actes statutaires (recrutement, nomination, avancement, notation) mentionnent expressément l'emploi visé par l'arrêté du 21 novembre 1969, afin de faciliter la reconnaissance du droit à pension par la CNRACL. En effet, à défaut, la collectivité devra produire des pièces administratives contemporaines pour établir un « faisceau de preuves », qui permettra à la CNRACL d'établir le classement en catégorie active de l'emploi détenu par l'agent.

N.B. : Les fonctionnaires des réseaux souterrains des égouts et de l'institut médico-légal de Paris relèvent de la « catégorie insalubre » et peuvent bénéficier d'un départ anticipé à 50 ans, progressivement relevé à 52 ans.

Le départ anticipé des fonctionnaires handicapés

Les fonctionnaires atteints d'une **incapacité permanente d'au moins 80%** peuvent bénéficier d'un départ anticipé à la retraite :

Âge de départ	Condition d'incapacité	Durée d'assurance requise	Durée d'activité cotisée requise
55 ans	Les conditions de durée doivent être remplies alors que l'agent était atteint d'une incapacité permanente au moins égale à 80 %	DA – 40 trimestres	DC – 60 trimestres
56 ans		DA – 50 trimestres	DC – 70 trimestres
57 ans		DA – 60 trimestres	DC – 80 trimestres
58 ans		DA – 70 trimestres	DC – 90 trimestres
59 ans		DA – 80 trimestres	DC – 100 trimestres

DA = durée d'assurance requise dans le droit commun, DC = durée cotisée requise dans le droit commun.

Autres possibilités offertes avant l'âge légal de départ

- **Retraite pour invalidité** : les fonctionnaires qui se trouvent dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer leurs fonctions suite à une maladie, blessure ou infirmité grave peuvent obtenir une pension d'invalidité, sans condition d'âge ni de durée minimale de service ;

- **Départ anticipé pour conjoint ou enfant invalide**, pour les fonctionnaires réunissant 15 ans de service ;

- **Départ anticipé des parents de trois enfants** réunissant au moins 15 ans de service : ce dispositif a été mis en extinction depuis le 1^{er} juillet 2011.

Ce dispositif permettait aux agents de bénéficier d'une **année de référence** plus avantageuse pour le calcul de leur pension. Par exemple, un agent qui avait 15 ans de services et 3 enfants en 2003 voyait sa pension calculée sur le nombre de trimestres requis en 2003 pour bénéficier du taux plein (150 trimestres) même s'il décidait de partir en 2010 (en théorie 162 trimestres)...

La réforme des retraites a dans un premier temps supprimé cet avantage. Le nombre de trimestres requis est désormais calculé en fonction de l'année de naissance des agents. L'un des principaux avantages du dispositif disparaît ainsi. Or dans la pratique, les pensions de ce type sont des petits niveaux puisqu'elles sont calculées, bien entendu, au prorata du nombre d'années cotisées. Ce nouveau mode de calcul est entré en vigueur pour les pensions liquidées à compter du 1^{er} juillet 2011. C'est ce changement du mode de calcul qui a créé un phénomène d'anticipation des départs chez de nombreux parents de 3 enfants.

Enfin, les fonctionnaires qui remplissent les conditions avant le 1^{er} janvier 2012 (15 ans de services, 3 enfants) pourront continuer à bénéficier du départ anticipé 3 enfants sur la base de ce nouveau mode de calcul moins avantageux.

Fiche technique n° 6

La préparation et l'accompagnement à la mobilité des agents : les dispositifs de formation, de congé et de valorisation de l'expérience professionnelle

Plusieurs dispositifs permettent d'entretenir l'employabilité des agents, de préparer une mobilité et/ou d'acquérir un diplôme ou un titre requis pour accéder à un nouveau cadre d'emplois.

Formation de professionnalisation

La durée de la formation de professionnalisation tout au long de la carrière est comprise entre 2 et 10 jours, selon les cadres d'emplois, par période de 5 ans. Cette formation¹ a un caractère obligatoire et permet à l'agent de s'adapter à son emploi et de maintenir ses compétences à niveau au cours de sa carrière.

Congé de bilan de compétences (CBC)

Les agents (fonctionnaires et contractuels) peuvent bénéficier d'un CBC s'ils ont accompli 10 années de services effectifs et s'ils n'en ont pas bénéficié au cours des 5 dernières années. Ce congé, qui ne peut pas excéder **24 heures**, doit permettre d'analyser les compétences, aptitudes et motivations de l'agent, dans la perspective de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un programme de formation (cf. fiche technique sur le bilan de compétences).

Droit individuel à la formation (DIF)

Ce droit, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2008, permet à chaque agent travaillant à plein temps de disposer à cette date d'un crédit de 10 heures au titre de 2007 (mise en place au 1^{er} juillet 2007, cf. loi 2007-148).

Depuis le 1^{er} janvier 2009, une consommation anticipée du DIF est possible. Elle intervient à hauteur des droits déjà acquis. Un agent qui aura cumulé 30 heures (10 heures au titre de 2007 et 20 heures au titre 2008) peut demander un DIF de 60 heures, dont 30 heures au titre de la consommation anticipée.

Les fonctionnaires et les agents non-titulaires en bénéficient. Ce droit est réservé aux formations de perfectionnement et aux préparations aux concours et examens de la Fonction publique, inscrites au plan de formation. Pour les agents exerçant à temps complet, ce droit est fixé à **20 heures par an**. Pour les agents à temps partiel ou occupant des emplois à temps non complet, cette durée est calculée au prorata du temps travaillé. Les droits peuvent être cumulés sur 6 ans.

¹ Cf. les articles 11 à 16 du décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

S'ils ne sont pas utilisés au terme de 6 ans, ils restent plafonnés à 120 heures. Durant les périodes de disponibilité, les fonctionnaires n'acquiescent pas de droit individuel à la formation professionnelle. Les collectivités doivent informer périodiquement les agents de leurs droits.

En cas de mutation ou de détachement, les agents peuvent bénéficier de leurs droits acquis antérieurement, auprès de tout nouvel employeur. Les employeurs peuvent convenir de modalités financières de transfert des droits acquis non utilisés.

Les agents non-titulaires en contrat à durée déterminée (CDD) peuvent également bénéficier de leurs droits acquis antérieurement, devant tout nouvel employeur public, à condition que le changement d'employeur ne résulte pas d'un licenciement pour motif disciplinaire.

L'autorité territoriale décide, après avis du comité technique, si le DIF s'exerce, en tout ou partie, durant le temps de service ou non. Ce droit est mis en œuvre à la seule initiative des agents, en accord avec l'autorité territoriale.

À réception de la demande de formation, l'autorité territoriale dispose d'un délai de deux mois pour répondre. L'absence de réponse au terme de ce délai vaut acceptation. Le choix de l'action de formation est arrêté par convention entre l'agent et l'autorité territoriale.

En cas de désaccord durant deux années consécutives sur la formation demandée, l'agent bénéficie d'une priorité d'accès aux formations équivalentes organisées par le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT).

Si les formations sont accomplies durant le temps de service, les agents bénéficient du maintien de leur rémunération. Sinon, ils bénéficient d'allocations de formation égales à 50% de leur traitement horaire.

Le droit individuel à la formation professionnelle est acquis au terme de l'année. Les fonctionnaires et agents non-titulaires sous contrat à durée indéterminée (CDI) peuvent demander à utiliser, par anticipation, un nombre d'heures égal au nombre d'heures déjà acquises.

La durée totale utilisée ne peut pas excéder 120 heures. En contrepartie, les agents s'engagent à servir auprès de la collectivité ayant accordé ces droits par anticipation, durant le nombre d'années nécessaires à leur acquisition.

Cet engagement est formalisé par une convention entre l'agent et l'autorité territoriale. En cas de non-respect de cet engagement, l'agent est tenu de rembourser, à concurrence du temps de service non accompli, le montant de la formation suivie et le cas échéant, les allocations de formation perçues.

En cas de mutation ou de détachement, l'employeur d'accueil peut se substituer au fonctionnaire pour effectuer ces remboursements.

Congé de validation des acquis de l'expérience (VAE)

Ce congé, qui ne peut excéder 24 heures, permet à l'agent de se présenter aux épreuves de délivrance du diplôme, du titre ou du certificat de qualification visé dans le cadre de la VAE. La VAE permet à l'agent de faire reconnaître officiellement ses compétences acquises

par l'expérience professionnelle, en vue de l'obtention de tout ou partie d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle.

La collectivité peut prévoir au plan de formation des actions de formations en vue de la VAE de ses agents. Par la VAE, la collectivité peut développer une culture de la mobilité interne, responsabiliser les agents dans leur évolution professionnelle et anticiper des situations d'usure professionnelle. Une étude réalisée par le CNFPT en 2009¹ illustre ainsi l'outil d'anticipation que constitue la VAE : « Un agent a souhaité valider un CAP Petite Enfance, sachant que celui-ci le dispenserait d'une partie du diplôme d'éducateur de jeunes enfants, son objectif final. »

La demande de qualification s'exprime plus particulièrement dans le secteur sanitaire et social : diplômes d'État d'auxiliaire de vie sociale, d'auxiliaire de puériculture, d'aide-soignant... La VAE est enfin un outil de reconnaissance du travail effectué par l'agent au sein de la collectivité.

Congé de formation professionnelle (CFP)

Le CFP permet à l'agent de suivre, à son initiative, des actions de formation personnelle qui ne sont pas inscrites au plan de formation de la collectivité. Il est ouvert aux fonctionnaires et aux contractuels qui ont accompli au moins trois années de services effectifs. Pendant les 12 premiers mois de ce congé, l'agent perçoit 85% de son traitement brut et de l'indemnité de résidence. Le congé peut être pris en une seule fois ou fractionné au cours de la carrière par périodes de stage d'une durée minimale d'un mois.

Reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP)

Le décret n° 2007-193 du 13 février 2007 ouvre l'accès à des concours de la Fonction publique pour les candidats qui ne détiennent pas le diplôme requis, mais justifient d'une qualification au moins équivalente. L'agent qui dispose d'au moins trois années d'expérience professionnelle peut demander à bénéficier d'une REP en s'adressant à la commission d'équivalence du CNFPT pour les concours exigeant des diplômes spécifiques (filrière technique, médico-sociale...) et à l'organisateur du concours pour les concours nécessitant un niveau de diplôme.

Références

- La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la Fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale (chapitre I^{er}) a été modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la Fonction publique territoriale ;
- Le décret n° 85-1076 du 9 octobre 1985 relatif à l'exercice du droit à la formation des agents de la Fonction publique territoriale (sections II et III) a été abrogé et remplacé par le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la Fonction publique territoriale ;
- Décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non-titulaires de la Fonction publique territoriale (article 6).

¹ Les pratiques de VAE dans les collectivités, rapport de la direction de la prospective du CNFPT, mai 2009.

Fiche technique n° 7

Promotion interne et avancement

La promotion interne, voie d'évolution de carrière, permet de passer d'un corps ou d'un cadre d'emplois à un autre corps ou cadre d'emplois. Elle est réalisée au choix ou par le biais d'un examen professionnel.

Les fonctionnaires appartiennent à des corps, dans les Fonctions publiques d'État et hospitalière, ou à des cadres d'emplois, dans la Fonction publique territoriale. Tous les corps et cadres d'emplois sont classés en 3 catégories hiérarchiques : A, B ou C. Dans le cadre de leur évolution de carrière, les fonctionnaires peuvent changer de corps ou de cadre d'emplois :

- soit en passant un concours (externe ou interne) ;
- soit par promotion interne.

Le changement de corps ou de cadre d'emplois s'accompagne généralement d'un changement de catégorie. Le changement de corps ou de cadre d'emplois par le biais de la promotion interne ne peut se faire qu'au sein de la même Fonction publique. En revanche, par le biais du concours, le fonctionnaire peut aussi changer de Fonction publique.

La promotion interne d'un fonctionnaire dans un autre corps ou cadre d'emplois peut s'effectuer :

- au choix : les fonctionnaires bénéficiaires d'une promotion interne sont choisis par l'administration employeur, après avis de la Commission administrative paritaire (CAP), parmi ceux qui remplissent les conditions fixées par le statut particulier du corps ou cadre d'emplois d'accueil. Ce choix s'effectue au vu de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des intéressés ;
- ou après examen professionnel.

Dans les deux cas, les fonctionnaires retenus sont inscrits sur une liste d'aptitude. L'inscription sur la liste d'aptitude ne vaut pas nomination dans le nouveau corps ou cadre d'emplois. Les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois peuvent prévoir l'application des deux modalités. À noter : les fonctionnaires en détachement ne peuvent pas bénéficier d'une promotion interne.

Pour prétendre à une promotion interne, le fonctionnaire doit remplir certaines conditions fixées par le statut particulier du corps ou cadre d'emplois d'accueil.

Ces conditions peuvent être notamment :

- des conditions d'âge ;
- et/ou des conditions d'ancienneté : dans sa catégorie (A, B ou C) et/ou dans son corps (ou cadre d'emplois) et/ou dans son grade ;
- et/ou des conditions d'emploi (avoir occupé tel emploi pendant une période déterminée, un emploi de direction, par exemple) ;
- et/ou des conditions de formation (avoir accompli une durée minimale de formation professionnelle).

Ces conditions doivent être remplies au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle est établie la liste d'aptitude.

Les statuts particuliers fixent une proportion de postes accessibles aux fonctionnaires par promotion interne, c'est ce que l'on appelle les quotas.

Par exemple pour les bibliothécaires territoriaux, une promotion interne dans ce cadre d'emplois est possible uniquement lorsque trois recrutements par concours, mutation, détachement, mise à disposition ou intégration directe ont été effectués.

La promotion interne permet d'accéder à des fonctions et à un emploi d'un niveau supérieur, à une échelle de rémunération plus élevée et à de nouvelles possibilités de carrière. Le fonctionnaire promu dans un nouveau corps ou cadre d'emplois peut être soumis dans ce nouveau corps ou cadre d'emplois à une période de stage.

Les seniors et la promotion interne

La promotion interne des seniors peut représenter un enjeu au cours des prochaines années. Les contraintes qui pèsent sur le budget amèneront les collectivités à avoir davantage recours aux ressources internes pour tout nouveau déploiement de compétences.

La promotion interne consiste à rechercher au sein de la collectivité les potentiels humains dont elle a besoin et de n'envisager le recours à des candidatures externes que dans un second temps, dans la mesure où elle n'aurait pas trouvé le potentiel recherché. Il s'agira de prévoir et de préparer les candidatures internes afin de disposer d'une force de remplacement au fur et à mesure des besoins. Ce processus s'inscrirait dans la gestion prévisionnelle des compétences.

La mise en place d'un processus de promotion interne des seniors débiterait par l'analyse du poste et par la définition des critères nécessaires pour y réussir, puis par la recherche interne et enfin par la sélection du candidat ayant les plus forts potentiels. Plusieurs moyens d'évaluation du potentiel pourraient être utilisés comme l'appréciation et la notation par les supérieurs hiérarchiques, un examen des connaissances, un entretien individuel...

Références

- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'État, article 26 ;
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale, article 39.

Fiche technique n° 8

L'apport de la loi du 3 août 2009 en matière de mobilité et d'évolution de carrière

La suppression des obstacles à la mobilité entre corps et cadres d'emplois

À l'exception des fonctions de l'ordre judiciaire, tous les corps et cadres d'emplois sont désormais accessibles aux fonctionnaires territoriaux « *par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe, nonobstant l'absence de disposition ou toute disposition contraire prévue par leurs statuts particuliers. Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions.* »

D'autres dispositions de la loi du 3 août 2009 créent de nouveaux droits qui facilitent la mobilité des agents :

- la reconnaissance d'un droit au départ dès lors que l'agent bénéficie de l'accord d'une administration d'accueil ;
- la création d'un droit à l'intégration au-delà d'une période de 5 ans de détachement ;
- la prise en compte des avantages de carrière acquis en période de détachement. Lors de la réintégration du fonctionnaire dans sa collectivité d'origine, il est tenu compte du grade et de l'échelon atteint dans le corps ou le cadre d'emplois d'accueil s'ils lui sont plus favorables pour le classement dans son grade d'origine.

La création de l'intégration directe

L'intégration directe est une nouvelle voie de recrutement, mais ne constitue pas une nouvelle position statutaire au même titre que la position d'activité, de détachement, hors cadre, de disponibilité ou de congé parental.

La décision de l'autorité territoriale intervient après avis de la Commission administrative paritaire du cadre d'emplois d'accueil. L'intégration directe est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale d'accueil, après accord de la collectivité d'origine et de l'intéressé, dans les mêmes conditions que pour le détachement.

Le classement se fait à équivalence de grade et à l'échelon comportant un indice égal ou immédiatement supérieur à celui détenu par l'agent dans son grade d'origine.

Fiche technique n° 9

La promotion interne : le choix de la bonne filière ?

Toutes les filières ne présentent pas les mêmes possibilités d'évolution de carrière pour les agents.

Ainsi, la filière médico-sociale, secteur social, dispose d'un seul cadre d'emploi de catégorie A : le cadre d'emploi des conseillers territoriaux socio-éducatifs (CTSE). L'accès à ce cadre d'emploi est ouvert par la promotion interne aux assistants territoriaux socio-éducatifs (ATSE) qui sont âgés de plus de 40 ans et qui justifient de cinq années de services effectifs en tant qu'ATSE (catégorie B).

Cependant, le cadre d'emploi des CTSE ne comporte qu'un seul grade, dans lequel l'échelonnement indiciaire se déroule sur 13,5 ans (à la durée d'avancement minimale), avec un indice brut terminal 660.

Le statut particulier définit ainsi les missions des CTSE : *« Les conseillers socio-éducatifs [...] ont pour mission d'encadrer notamment des personnels sociaux et éducatifs de l'établissement ou du service de la collectivité. Ils peuvent diriger un établissement d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées. [...] »*

Dans le cas d'espèce, une promotion interne dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux, dans la filière administrative, présenterait des perspectives de carrière plus intéressantes. L'accès au cadre d'emploi des attachés territoriaux est en effet ouvert par la promotion interne aux fonctionnaires territoriaux qui justifient de cinq années de services effectifs dans un cadre d'emploi de catégorie B.

L'échelonnement indiciaire du cadre d'emploi des attachés territoriaux s'organise sur une durée d'avancement minimale de 20,5 ans avec un indice brut terminal 801. De plus, ce cadre d'emploi comporte trois grades (attaché, attaché principal, directeur) et offre ainsi des perspectives d'avancement plus importantes. Par exemple, le fonctionnaire promu dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux peut se présenter, après trois années de services effectifs dans ce cadre d'emploi, à l'examen professionnel d'attaché principal.

Enfin, le statut particulier du cadre d'emploi ouvre l'accès à des fonctions managériales plus généralistes : *« Ils participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques décidées dans les domaines administratif, financier, économique, sanitaire, social, culturel, de l'animation et de l'urbanisme. Ils peuvent ainsi se voir confier des missions, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières, notamment en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière et de contrôle de gestion, de gestion immobilière et foncière et de conseil juridique. Ils peuvent également être chargés des actions de communication interne et externe et de celles liées au développement, à l'aménagement et à l'animation économique, sociale et culturelle de la collectivité. Ils exercent des fonctions d'encadrement et assurent la direction de bureau ou de service. »*

En conséquence, selon les motivations et le projet professionnel de l'agent, la promotion interne dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux peut s'avérer un choix plus pertinent pour assurer une évolution de carrière vers des fonctions managériales ou d'expertise généralistes.

Fiche technique n° 10

La mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR)

En application du principe de parité avec la Fonction publique d'État, les collectivités territoriales sont entrées dans une période transitoire depuis la parution du décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 qui a instauré la prime de fonctions et de résultats (PFR) en faveur des fonctionnaires de l'État.

Ainsi, dès la publication de l'arrêté interministériel relatif à la PFR dans un corps de référence de l'État, la collectivité devra transposer la PFR à la première modification du régime indemnitaire du cadre d'emploi correspondant. La circulaire du 27 septembre 2010 relative à l'application de PFR dans la FPT précise qu'il faut entendre par première modification « toute intervention de l'organe délibérant ayant pour objet ou pour effet de modifier la nature, la structure, les critères d'attribution ou encore les taux moyens du régime indemnitaire du cadre d'emplois concerné. » À l'heure actuelle, les cadres d'emplois concernés sont les suivants : les administrateurs, les attachés et les secrétaires de mairie pour la catégorie A, les rédacteurs, les animateurs et les éducateurs des activités physiques et sportives, pour la catégorie B.

La PFR comporte deux parts cumulables entre elles :

- une part « fonctions », avec un coefficient de 1 à 6, qui tient compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées ;
- une part « résultats », avec un coefficient de 0 à 6, qui tient compte des résultats de l'évaluation individuelle de l'agent et de la manière de servir. Déterminé dans le cadre de la procédure annuelle d'évaluation, le montant individuel de la part « résultats » pourra prendre en compte l'efficacité dans l'emploi, la réalisation des objectifs, les compétences professionnelles et techniques, les qualités relationnelles, la capacité d'encadrement et à exercer des responsabilités de niveau supérieur.

La PFR se substitue aux primes précédemment prévues par le régime indemnitaire de la collectivité : l'indemnité d'exercice des missions des préfetures (IEMP), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)... Elle est en revanche cumulable avec la prime de responsabilité de certains emplois de direction, la nouvelle bonification indiciaire (NBI), les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), le supplément familial de traitement, les frais de déplacement, l'indemnité de résidence, les avantages en nature (sachant que le coefficient de la part « fonctions » des personnels logés pour nécessité absolue de service est compris entre 0 et 3).

La collectivité doit fixer par délibération pour chacune des deux parts :

- les grades éligibles à la PFR ;
- les montants annuels de référence applicables à chaque grade ;
- les coefficients (par nombre entier ou avec décimales) ;
- les plafonds applicables à chacune des deux parts sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la PFR des fonctionnaires de l'État ;
- les critères pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats.

Si la collectivité est libre de moduler la répartition des parts « fonctions » et « résultats » (50% - 50%, 80% - 20% ...), elle ne peut pas fixer un plafond proche de 0 pour l'une des deux parts, ce qui reviendrait à neutraliser l'une des composantes de la PFR.

En vertu de la circulaire n° 2009-2184 du 14 avril 2009 relative à la mise en place de la PFR, les montants individuels seront au minimum maintenus lors du passage du régime indemnitaire actuel à la PFR.

Fiche technique n° 11

Les indicateurs qui peuvent aider à identifier les problématiques de fins de carrière

Premier type d'indicateurs permettant de repérer les phénomènes de vieillissement, de disposer d'une photographie de la répartition des agents par ancienneté à une date donnée et d'anticiper les départs en retraite :

- pyramide des âges de la collectivité ;
- âge moyen des agents de la collectivité ;
- âge moyen d'ancienneté dans la collectivité ;
- âge moyen de départ en retraite ;
- tableau de bord de suivi des promotions et des augmentations individuelles par tranche d'âge ;
- identification des agents pouvant partir potentiellement en retraite.

Second type d'indicateurs correspondant à un plan d'actions seniors :

Thématique d'action	Indicateur
Recrutement des salariés âgés	Taux de recrutement par tranche d'âge et nombre de personnes recrutées des plus de 50 ans sur l'effectif total
	Taux d'emploi par tranche d'âge et nombre de personnes présentes des plus de 50 ans sur l'effectif total
	Nombre de postes offerts au recrutement interne et prise de poste des plus de 50 ans sur l'effectif global
Anticipation de l'évolution des carrières	Nombre d'entretiens professionnels réalisés pour les plus de 45 ans
Amélioration des conditions de travail et prévention de la pénibilité	Formation par tranche d'âge et nombre de jours de formation des plus de 50 ans sur l'effectif global
	Taux d'absentéisme par tranche d'âge et jours d'absences des plus de 50 ans sur l'effectif global
	Inaptitude partielle et restriction médicale par tranche d'âge et par sexe et nombre d'inaptitudes des plus de 50 ans sur l'effectif global
	Inaptitude totale et restriction médicale par tranche d'âge et nombre d'inaptitudes des plus de 50 ans sur l'effectif global
	Aménagement de postes par tranche d'âge et nombre d'aménagements de postes des plus de 50 ans sur l'effectif global
	Arrêts de travail par tranche d'âge et nombre de jours d'arrêt des plus de 50 ans sur l'effectif global
	Nombre de maladies déclarées par tranche d'âge et nombre de maladies des plus de 50 ans sur l'effectif global

Développement des compétences, accès à la formation	Nombre de jours utilisés pour le DIF par tranche d'âge et nombre de jours DIF des plus de 50 ans sur le nombre de jours pour l'effectif global
	Nombre de dossiers VAE par tranche d'âge et des plus de 50 ans sur le nombre de VAE total
	Nombre de bilans de compétences par tranche d'âge et des plus de 50 ans sur le nombre de bilans de compétences total
Aménagement des fins de carrières et transition activité-retraite	Emploi à temps partiel par tranche d'âge et nombre de salariés à temps partiel de plus de 50 ans sur l'effectif global
Transmission des savoirs et des compétences / tutorat	Tutorat par tranche d'âge et nombre de tuteurs de plus de 50 ans sur l'effectif global

Le choix d'établir les indicateurs sur la catégorie des plus de 50 ans ne s'appuie pas sur une barrière objective ressortie des entretiens et des lectures, mais sur un alignement avec les mesures prises dans le secteur privé.

Fiche technique n° 12

Le bilan de compétences

Le bilan de compétences, institué par le décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État, permet aux agents d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et motivations. Il sert à définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation.

Conditions d'attribution

La demande de bilan de compétences d'un agent ou sa proposition par l'administration est notamment formulée à l'occasion de l'entretien annuel de formation de l'agent, dans le cadre de son évaluation annuelle ou encore au titre d'un bilan de carrière. L'agent doit avoir accompli dix ans de services effectifs. Il peut prétendre à un autre bilan de compétences, au moins cinq ans après le précédent.

Financement et conventionnement

Le bilan de compétence fait l'objet d'une convention tripartite entre l'agent bénéficiaire, l'administration et le prestataire du bilan de compétence. Il est financé sur les crédits de la formation continue. Sur justificatif, ce congé est accordé à l'agent qui prépare ou réalise un bilan de compétences non pris en charge par l'administration.

Durée

Pour réaliser ce bilan, un congé, qui ne peut excéder 24 heures, est accordé à l'agent par l'administration qui a accepté la demande de bilan. L'agent peut utiliser, à cette occasion, son droit individuel à la formation (DIF).

Les trois phases du bilan et la synthèse.

Pour le bénéficiaire, le bilan comprend trois phases :

- une phase préliminaire qui a pour but de déterminer les attentes de l'agent et de l'informer sur les conditions de déroulement du bilan de compétences ;
- une phase d'investigation qui permet d'évaluer les possibilités d'évolution professionnelle ;
- une phase de conclusions rendant compte des résultats.

Au stade de la conclusion, un document de synthèse est remis à l'agent pour qu'il formule ses observations. Ce document peut être communiqué au service chargé des ressources humaines de l'administration d'emploi de l'agent, sauf si celui-ci s'y oppose.

Délais de réponse

Lorsque la demande est formulée par l'agent, l'administration dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître sa réponse. Celle-ci doit être motivée en cas de refus.

Les seniors et le bilan de compétences

Les enjeux du bilan de compétences pour les salariés âgés de plus de 50 ans :

- prendre conscience des besoins liés à l'allongement de la vie au travail ;
- faire de la dernière partie de carrière une opportunité pour une nouvelle dynamique professionnelle ;
- décider de sa dernière partie de carrière en toute connaissance de cause : expérience acquise, motifs de satisfaction au travail et prise en compte des contraintes liées à l'âge.

Les conditions de réussite

Les principes organisateurs du « bilan de compétences senior » sont les suivants :

- analyse, capitalisation, valorisation de l'expérience professionnelle et personnelle ;
- identification des motifs de satisfaction au travail, des contraintes et opportunités liées à l'âge ;
- construction en conséquence d'un projet de mobilité et engagement dans une dynamique professionnelle.

Références

- arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'État ;
- arrêté du 31 juillet 2009 relatif à l'évaluation de la période de professionnalisation pour les agents de la Fonction publique de l'État ;
- décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 (article 22) pour la Fonction publique de l'État ;
- loi n° 2007-148 du 2 février 2007 portant modernisation de la Fonction publique (articles 1, 2 et 3).

Fiche technique n° 13

Le document unique d'évaluation des risques

En France, le document unique (DU) ou document unique d'évaluation des risques (DUER) a été créé par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. Le décret a transposé la directive européenne sur la prévention des risques professionnels. Le DUER est obligatoire.

Le décret définit trois exigences pour le document unique :

- c'est un inventaire exhaustif et structuré des risques, qui doit lister et hiérarchiser les risques pouvant nuire à la sécurité de tout agent ;
- c'est un plan d'action qui doit également contribuer à l'élaboration du plan annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail, lequel préconise la liste détaillée des mesures à prendre au cours de l'année à venir en matière de protection des agents et d'amélioration des conditions de travail afin de réduire les risques, voire les supprimer ;
- il doit faire l'objet de réévaluations régulières (au moins une fois par an), et chaque fois qu'une unité de travail a été modifiée (transformation de l'outillage, révélation de risques non identifiés jusqu'alors), ainsi qu'après chaque accident du travail.

Le document unique n'est donc pas seulement un document légalement obligatoire et figé. C'est un élément essentiel de la prévention des risques dans la collectivité qui doit vivre.

Pour remplir ces conditions, l'employeur peut s'appuyer sur différentes sources d'information disponibles dans la collectivité : analyse des risques réalisée par le CHSCT, listes des postes de travail à risques particuliers, fiche établie par le médecin du travail... Le document unique doit faire l'objet d'une mise à jour régulière (au moins une fois par an) et lorsqu'une modification survient (ex. : un accident du travail).

Risques et actions de prévention concernant le personnel administratif	
Exemples de risques	Exemples d'actions de prévention
Travail sur écran en permanence avec contraintes visuelles et posturales	Examen approfondi des yeux lors des visites médicales
	Réglage de la luminosité
	Écran de bonne qualité, antireflet, nettoyé régulièrement
Gestes répétitifs lors de la frappe sur le clavier	Rappeler les postures à adopter devant son écran, utiliser un tapis de souris adapté au poignet
Manutention de dossiers pour consultation, mise à jour, archivage	Gestion des pauses et alternance des tâches
Pression des usagers	Dialogue
Nuisances organisationnelles : travail pouvant connaître des périodes plus intenses que d'autres	Organisation du temps de travail
Agressions verbales téléphoniques	Comportement adapté aux agressions verbales
Risque incendie	Extincteurs
Travail en périodes de fortes chaleurs	Ventilateurs
Harcèlement moral, harcèlement sexuel	Affichage de consignes concernant le harcèlement

Un avis indiquant les modalités d'accès des agents au document unique est affiché à une place convenable et aisément accessible dans les lieux de travail. Et si aucune forme n'est imposée, le document unique doit toutefois répondre à trois exigences :

- la cohérence, qui doit découler du regroupement, sur un seul support, des données issues de l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les agents ;
- la lisibilité. En réunissant les résultats des différentes analyses des risques, le document unique doit faciliter le suivi de la démarche de prévention dans la collectivité ;
- la traçabilité de l'évaluation des risques, garantie par un report systématique de ses résultats.

Fiche technique n° 14

Le Fonds national de prévention de la CNRACL

Le Fonds national de prévention (FNP) des accidents du travail et des maladies professionnelles a été créé au sein de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) par l'article 31 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001.

Le législateur a confié trois missions principales à ce fonds :

- établir, au plan national, des statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles dans les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers ;
- participer au financement, par des avances ou par des subventions, aux mesures de prévention arrêtées par les collectivités et les établissements immatriculés à la CNRACL ;
- élaborer des recommandations d'actions en matière de prévention.

Le FNP participe aux démarches de prévention des collectivités qui visent à mettre en place une stratégie globale et une organisation de la santé et de la sécurité au travail, dans une logique d'amélioration continue. Il s'est donné notamment pour thématiques prioritaires : l'évaluation des risques professionnels (EvRP), les risques liés aux substances cancérogènes, mutagènes, reprotoxiques (CMR), les troubles musculo-squelettiques (TMS), les risques psychosociaux (RPS)...

Le Fonds apporte une aide financière au titre du temps passé par les acteurs internes de la collectivité pour mettre en œuvre la démarche de prévention, sur la base d'un forfait de 160 euros par jour et par agent mobilisé, dans la limite d'un plafond de 100 000 euros (à l'exception de l'EvRP). En revanche, le Fonds ne finance pas les acquisitions de matériels ou d'équipements de sécurité.

Les travaux issus des démarches de prévention font l'objet de publications et de retours d'expérience, pour assurer le partage des bonnes pratiques et la mutualisation des résultats entre les collectivités.

Références

https://www.cdc.retraites.fr/portail/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=140

Fiche technique n° 15

Accords et plans d'actions seniors dans le privé

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les entreprises et les établissements publics employant au moins 50 salariés risquent une pénalité si elles n'ont pas conclu un accord ou établi un plan d'actions relatif à l'emploi des salariés âgés.

Il s'agit de favoriser le maintien dans l'emploi et le recrutement de salariés âgés grâce à des actions innovantes définies au sein des branches et des entreprises.

Les entreprises qui ne respectent pas ces conditions sont (sauf exceptions) soumises à une pénalité correspondant à 1 % des rémunérations ou gains versés à leurs travailleurs salariés ou assimilés, dont le produit est affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

L'accord de branche, d'entreprise ou de groupe, ainsi que le plan d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés doit aborder au moins trois des domaines d'action suivants :

- recrutement des salariés âgés dans l'entreprise ;
- anticipation de l'évolution des carrières professionnelles ;
- amélioration des conditions de travail et prévention des situations de pénibilité ;
- développement des compétences et des qualifications et accès à la formation ;
- aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite ;
- transmission des savoirs et des compétences et développement du tutorat.

Pour chaque domaine d'action, une ou plusieurs dispositions favorables doivent être retenues, assorties d'un objectif chiffré mesuré au moyen d'un indicateur.

Un objectif global chiffré doit être défini (pour les 55 ans et plus, s'il s'agit de maintien dans l'emploi, pour les 50 ans et plus, s'il s'agit de recrutement) et des modalités de suivi précisées.

La durée de ces accords ou plans d'action ne peut excéder trois ans.

Références

- Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la Sécurité sociale pour 2009 (article 87).
- Décret n° 2009-560 du 20 mai 2009 relatif au contenu et à la validation des accords et des plans d'actions en faveur de l'emploi des salariés âgés.
- Décret n° 2009-564 du 20 mai 2009 relatif au décompte des effectifs prévu à l'article L. 138-28 du code de la Sécurité sociale pour les accords et plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés.
- Circulaire interministérielle N°DSS/5B/5C/2009/374 du 14 décembre 2009 relative à la mise en œuvre de la pénalité prévue à l'article L.138-24 du code de la Sécurité sociale dont sont redevables les entreprises employant au moins 50 salariés ou appartenant à un groupe dont l'effectif comprend au moins 50 salariés lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un accord.
- Circulaire DGEFP-DGT-DSS du 9 juillet 2009 relative aux accords et plans d'actions en faveur des salariés âgés.
- Articles L.138-24 à L.138-28, R.138-25 à R.138-31 et D.138-25 du code de la Sécurité sociale.

Fiche technique n° 16

L'information sur les droits à la retraite

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a reconnu pour la première fois un droit individuel des assurés à l'information sur leur retraite. Ce droit a été mis en œuvre progressivement puis complété par la loi du 9 novembre 2010.

Ces nouveaux dispositifs permettent aux agents de mieux connaître leurs droits à pension, d'anticiper leur fin de carrière et de décider en connaissance de cause de leur date de départ à la retraite.

Le relevé individuel de situation (RIS)

L'article 10 de la loi du 21 août 2003 a créé le relevé individuel de situation, qui est adressé automatiquement à tous les assurés **à l'âge de 35, 40, 45 et 50 ans**. Ce relevé comporte la liste des régimes de retraite auprès desquels l'assuré a acquis des droits, les éléments de rémunération pris en compte, la durée d'assurance ou le nombre de points acquis, les informations complémentaires ayant une incidence sur les droits à la retraite (enfants, service militaire...).

Le relevé individuel de situation à la demande

L'article 6 de la loi du 9 novembre 2010 permet désormais à chaque assuré de recevoir, **à sa demande**, un relevé individuel de situation électronique (ou « RIS-E »). Ce document comporte la synthèse des droits obtenus dans l'ensemble des régimes de retraite, exprimés en nombre de trimestres ou en points. Ce nouveau service est accessible depuis le 1^{er} janvier 2012.

L'entretien individuel retraite (EIR)

En application de l'article 6 de la loi du 9 novembre 2010, les assurés ont désormais la possibilité d'obtenir, à leur demande, **à partir de 45 ans**, un entretien individuel retraite. Au cours de l'entretien, l'assuré est informé des droits à pension qu'il s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires et sur les perspectives d'évolution de ces droits. Il se voit également communiquer des simulations du montant potentiel de sa future pension à l'âge légal de départ à la retraite, à l'âge d'acquisition d'une retraite à taux plein (atteinte du nombre de trimestres requis), et à la limite d'âge.

L'entretien est réalisé par le régime auquel s'adresse l'assuré parmi les régimes de sa carrière. Celui-ci est préparé sur la base des données du dernier RIS envoyé à l'assuré. Un délai de plusieurs semaines est annoncé pour permettre au régime de recueillir, si nécessaire, des données complémentaires auprès d'autres régimes de retraite. L'entretien sera physique ou téléphonique selon les régimes.

Ce nouveau service est mis en place depuis le 1^{er} janvier 2012.

L'estimation indicative globale (EIG)

Prévue par la loi du 21 août 2003, l'estimation indicative globale complète le relevé individuel de situation en y apportant un complément d'information : l'évaluation du montant total de la retraite future auprès de l'ensemble des régimes obligatoires de base et complémentaires.

Ce montant estimatif est calculé :

- à l'âge légal de départ à la retraite ;
- chaque année entre l'âge légal et l'âge de la retraite à taux plein (= pension sans décote) ;
- à l'âge du taux plein automatique (ou à la limite d'âge pour les fonctionnaires).

L'EIG est adressé automatiquement à tous les assurés **à l'âge de 55 ans**, puis tous les 5 ans jusqu'à leur départ à la retraite.

La pré-liquidation de pension (CNRACL)

La CNRACL a développé un service de pré-liquidation de pension qui permet une étude anticipée des droits à la retraite. Sur la base d'une carrière acquise et éventuellement d'une carrière projetée à une date de retraite souhaitée par l'agent, ce service permet de vérifier l'ouverture des droits à pension et d'estimer le montant de la pension future.

L'ensemble de cette procédure passe par l'intermédiaire de la DRH de la collectivité qui accède au service en ligne de la CNRACL et saisit le dossier dématérialisé de demande de pré-liquidation avec ou sans engagement.

La pré-liquidation « avec engagement » peut être demandée dans les 12 mois qui précèdent la date de radiation des cadres souhaitée par l'agent : la CNRACL s'engage alors sur la date d'ouverture des droits à pension de l'agent. Cette démarche est vivement conseillée pour les agents qui souhaitent bénéficier de dispositifs spécifiques de départ à la retraite : catégorie active, départ anticipé pour carrières longues.

Synthèse de l'étude

La Fonction publique territoriale (FPT) est particulièrement concernée par l'allongement des carrières et le vieillissement de ses agents. Les collectivités y apportent des réponses ponctuelles. Mais peu d'entre elles déploient une véritable stratégie de gestion et d'anticipation.

Une Fonction publique territoriale plus âgée

Au sein de la FPT, les agents de plus de 50 ans, qu'ils soient titulaires ou non, représentent 32,6 % des effectifs (d'après le rapport annuel de la DGAFP) contre 20 % dans le secteur privé. De manière générale, la moyenne d'âge dans la Fonction publique est ainsi plus élevée de sept ans que dans le secteur privé.

Dans le même temps, de plus en plus d'agents reportent leur départ en retraite. De fait, l'augmentation de l'âge légal du départ à la retraite a déjà des conséquences sur les comportements des agents. Certains d'entre eux choisissent de prolonger leur activité d'une ou deux années, en raison des décotes qu'ils se verraient appliquer pour un départ avec un nombre de trimestres insuffisant.

Un défi à relever pour les employeurs publics locaux

En matière d'emploi des seniors, notamment par rapport au secteur privé, les collectivités locales ont un rôle à jouer pour un déroulement des fins de carrière de leurs agents dans de bonnes conditions.

Dans la FPT, certains problèmes se déclarent ainsi de manière plus fréquente et plus répétitive à mesure que la carrière des agents progresse : usure physique et psychologique, perte de motivation, barrières à l'avancement, etc.

Face aux enjeux liés à la fin de carrière, la plupart des collectivités interrogées apportent des réponses spécifiques. Toutefois, elles n'interviennent qu'une fois que les difficultés apparaissent. Or, compte tenu de leur caractère fréquent et parfois prévisible, ces problèmes pourraient être anticipés. Cela suppose que la collectivité se mobilise dans son ensemble autour d'une stratégie de prévention dédiée.

La méthodologie

Réalisée de septembre 2011 à mars 2012, l'étude s'appuie sur un travail d'analyse documentaire et sur une série de 63 entretiens.

Une attention particulière a été accordée au respect de la pluralité de points de vue en sollicitant des élus, des directeurs, mais aussi des cadres de proximité, des agents et les organisations syndicales (CGT, FO, UNSA, FA-FPT, SNUCLIAS-FSU). En complément, ont été recueillis les avis d'experts de la question.

Ces entretiens ont été menés dans des collectivités de toute taille, selon une représentation géographique la plus complète possible :

- 3 Conseils régionaux
- 6 Conseils généraux
- 5 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)
- 7 Communes
- 1 Centre communal d'action sociale (CCAS)

- 2 Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)
- 2 Centres départementaux de gestion (CDG)

Sans prétendre être exhaustif, le guide managérial qui en résulte propose un large aperçu des différentes solutions et bonnes pratiques apportées en matière de fin de carrière au sein des collectivités locales.

1. Faire face aux problématiques spécifiques liées aux fins de carrière

Pénibilité au travail et usure professionnelle : des problématiques plus aiguës en fin de carrière

Lorsque sont abordés les problèmes liés à la fin de carrière, la pénibilité et l'usure professionnelles ont été quasi systématiquement évoquées. Ces problématiques ne touchent pas uniquement les agents seniors, car l'usure peut arriver très tôt sur certains métiers, mais l'âge est un facteur aggravant. Les agents seniors sont aussi bien concernés par une **usure physique que psychologique**.

Si, au premier chef, l'agent est pénalisé, ces problèmes impactent également la collectivité dans son ensemble : coût financier lié à un absentéisme deux à trois fois plus élevé pour les agents concernés, turnover important sur certains postes, difficultés managériales induites...

Pistes d'action :

- Élaborer un plan de prévention des risques généraux ou ciblés sur des métiers ou des risques spécifiques
- Mettre en place des cellules de reclassement pluridisciplinaires pouvant apporter des réponses individualisées aux agents concernés.

Performance et motivation des seniors : lutter contre les représentations, valoriser leurs atouts et prévenir le « décrochage »

La question de la performance des seniors est souvent biaisée par les stéréotypes associés aux agents en fin de carrière. Il existe notamment un postulat selon lequel l'efficacité diminuerait avec l'âge. Cette hypothèse, que se vérifie parfois, varie en réalité d'un individu à un autre et selon les conditions de travail.

Selon les personnes interrogées, une grande partie des cas de décrochage chez les agents en fin de carrière s'explique dans les faits soit par une formation continue insuffisante, soit par un suivi insuffisant.

La démotivation peut toutefois apparaître comme une cause de décrochage dans certains cas. Sur ce point, la notion de performance à l'œuvre actuellement dans les collectivités semble inadaptée. En particulier, les systèmes d'évaluation individuelle ne valorisent pas suffisamment les leviers de motivation et d'efficacité mobilisables par les seniors.

Pistes d'action :

- Anticiper les freins au reclassement en proposant un cycle de formation de base à destination de l'ensemble des agents
- Proposer aux agents en fin de carrière qui détiennent une expertise des postes relevant du conseil, de la gestion fonctionnelle ou du tutorat.

Relations intergénérationnelles : un équilibre à trouver au sein des équipes et des savoirs à transmettre

Manager des agents de différents âges peut poser des difficultés notamment parce que les générations ont du mal à se mélanger. D'après les auteurs, les individus ressentent la nécessité de se sentir affiliés à un groupe partageant les mêmes valeurs et les mêmes préoccupations. Pourtant, les plus âgés disposent d'un savoir-faire et de compétences à transmettre aux autres agents. Or, du fait de ce contexte d'entre soi générationnel, cette transmission n'est pas toujours naturelle.

Il existe donc pour la collectivité un risque de **perte de compétences** pouvant remettre en cause l'efficacité d'un collectif de travail. Ce risque s'accroît lorsqu'un agent est seul à posséder des compétences spécifiques et/ou s'il est positionné sur une fonction stratégique de la collectivité.

Pistes d'action :

- Organiser des actions de tutorat basées sur le volontariat, conditionnées à une formation préalable des tuteurs et éventuellement valorisées financièrement.

Fin de l'activité : des craintes à désamorcer

Des agents attendent sans crainte leur retraite et la perçoivent comme une période durant laquelle ils pourront faire ce qu'ils aiment et ce qu'ils veulent. Mais d'autres se révèlent plus angoissés, notamment quand ils se sont très investis dans leur carrière au point de consentir à des sacrifices personnels.

Les interrogations ne portent pas uniquement sur la gestion du temps et des loisirs. Elles portent légitimement sur **le niveau de vie futur**, interrogations renforcées par la loi de novembre 2010 sur la réforme des retraites. Le niveau de pension n'est pas toujours anticipé de façon précise. Lorsque c'est le cas, les agents font aujourd'hui plus fréquemment le choix de prolonger leur activité afin d'atteindre un niveau de pension qui leur convient.

Pistes d'action :

- Limiter l'incertitude sur la date de départ en retraite en renseignant un questionnaire auprès des agents en fin de carrière
- Aider les agents à préparer leur départ en retraite par le biais d'actions de formation spécifiques
- Envisager le télétravail comme une solution de transition entre activité et retraite pour les agents volontaires et lorsque les conditions de faisabilité sont remplies
- Marquer symboliquement le départ en retraite des agents afin de reconnaître leur travail et leur engagement.

2. Anticiper les enjeux liés à la fin de carrière

Si les pistes d'actions envisagées précédemment permettent d'apporter des réponses aux problèmes qui se déclarent en fin de carrière, **une stratégie globale et cohérente** d'anticipation gagnerait à être déployée par les collectivités. Cela suppose une mobilisation des quatre principaux acteurs : élus et direction générale ; direction des ressources humaines ; managers de proximité ; enfin, les agents eux-mêmes.

Élus et direction générale : faire de la gestion des fins de carrière un axe central de la stratégie RH

- Présenter à l'assemblée délibérante un rapport sur l'état de l'emploi des seniors et la gestion des fins de carrière, le cas échéant dans le cadre de l'examen du bilan social
- Organiser un séminaire des cadres pour les informer des objectifs stratégiques et les inviter à partager leur expérience
- Présenter régulièrement à la direction générale des indicateurs sur la gestion des fins de carrières et les réorientations professionnelles
- Utiliser les outils de communication interne pour délivrer une information régulière sur les objectifs stratégiques et les résultats obtenus
- Améliorer les déroulés de carrière en favorisant la promotion interne dans des cadres d'emploi d'autres filières répondant au projet professionnel de l'agent et lui offrant de meilleures perspectives
- Valoriser les parcours variés, les fonctions d'expertise et de tutorat dans les critères d'attribution du régime indemnitaire et de promotion interne
- Pour les collectivités n'atteignant pas la taille critique, mettre en œuvre des réponses communes à plusieurs collectivités situées sur un même bassin géographique et s'appuyer sur l'ingénierie des délégations régionales du Centre national de la Fonction publique territoriale et des centres de gestion.

Direction des ressources humaines : acteur majeur de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie

- Définir les modalités et la mise en œuvre d'un pilotage de la fin de carrière : diagnostic sur la gestion des âges, indicateurs, dispositifs d'alerte...
- Responsabiliser les agents dans la construction de leur fin de carrière : organiser des entretiens professionnels de seconde partie de carrière, favoriser la validation des acquis de l'expérience...
- S'appuyer sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) pour anticiper l'usure professionnelle et mieux accompagner les agents : cartographier les métiers pénibles, construire des itinéraires de professionnalisation, favoriser la mobilité préventive
- Construire une politique de prévention et de lutte contre la pénibilité au travail : s'appuyer sur le document unique et le plan de prévention des risques, développer un suivi personnalisé, sensibiliser les managers aux risques d'usure professionnelle des membres de leur équipe
- Traduire ces choix dans l'organisation de la DRH : définir un projet RH qui intègre ces problématiques, créer un service de médecine préventive pluridisciplinaire, décloisonner les métiers RH pour s'orienter vers un suivi personnalisé.

Les managers de proximité : une charnière indispensable

- Identifier en amont les situations ou les activités génératrices de troubles et les agents susceptibles de rencontrer des difficultés dans leur activité, sur la base des outils mis à disposition par la DRH
- Informer les agents sur les différents outils à leur disposition, les orienter vers la DRH afin d'obtenir des conseils approfondis et une prise en charge précoce
- Assurer la cohésion au sein d'équipes intergénérationnelles en veillant à l'intégration des seniors, notamment par l'exemplarité de son discours (éviter les stéréotypes, valoriser le travail des seniors...)

- Confier, dans la mesure du possible, des missions d'accompagnement, d'appui et de conseil aux seniors afin de valoriser leur expérience
- Encourager les agents à suivre des actions de formation tout au long de leur carrière.

Les agents : acteurs principaux de leur parcours

- Profiter des espaces de discussion (formations de préparation à la retraite, entretiens annuels...) pour parler des difficultés à se projeter dans l'inactivité ou même des difficultés à exercer ses fonctions en raison de l'âge
- Engager une réflexion sur la trajectoire personnelle et la carrière, en prenant conscience que l'évolution des métiers et la mobilité font partie du parcours professionnel
- Anticiper les difficultés liées à la fin de carrière en se formant tout au long de la vie professionnelle.



3^e partie : Atelier de l'Observatoire Social Territorial

A. Participants à l'atelier du 5 avril 2012

Geoffroy ADAMCZYK, AMF
Laurence ANGLEYS, ADGCF
Delphine ASENMACHER, INTERFACE
Jeanne BALLOT, MNT
Isabelle BOSSON, DGCL, sous-direction des élus locaux et de la Fonction publique territoriale
Jean DUMONTEIL, consultant Axe-Image, animateur du débat
Frédéric EON, ADF
Michel GOMEZ, ResPECT, Conseil scientifique de l'Observatoire Social Territorial
Bernard GRENOUILLET, SNUCLIAS-FSU
Monique GRESSET, CSFPT
Ange HELMRICH, UNSA-Territoriaux
Emmanuelle JEANNIN, INET-CNFPT
Jean-Marc JOUSSEN, MNT
Pascal KESSLER, FA-FPT
Dominique LAGRANGE, INET-CNFPT
Agnès LERAT, FAFPT
Philippe MOUTON, CNFPT
Laurene PASQUIER-CALMELS, MNT
Jean-Manuel PETTIT, MNT
Laurent RÉGNÉ, président du Conseil scientifique de l'Observatoire Social Territorial,
Jean-Sébastien SAUVOUREL, FVM
D^r Jacqueline VALENSI, MNT
Alice TOMAS, MNT
Celine THIEBAULT, MNT
Daniel VINET, MNT

Six des neuf auteurs de l'étude, élèves-administrateurs de la promotion Salvador ALLENDE :

Cécile BIZOT
Valérie COMMIN
Isabel ESTEVINHO-MOURA
Charles GAUTHIER
Anne PARIS
Rémi SIMON

B. Présentation de l'étude

Jean DUMONTEIL

Bonjour et bienvenue à tous dans cet atelier de l'Observatoire Social Territorial de la MNT qui a pour thème gérer et anticiper les fins de carrière, les seniors dans la Fonction publique territoriale.

Notre rencontre va s'organiser en trois temps. Son ouverture sera assurée par Laurent RÉGNÉ, président du Conseil scientifique de l'Observatoire Social Territorial. L'étude réalisée par les élèves-administrateurs territoriaux sera ensuite présentée par ceux-ci. Enfin viendra le temps du débat avec la salle.

Pour ceux d'entre vous qui n'auraient jamais participé aux travaux de l'Observatoire Social Territorial, je rappelle que la parole y est libre. Il s'agit d'une sorte de privilège de la MNT. En effet, si celle-ci est un acteur à part entière de la Fonction publique territoriale, elle n'est pas une institution. La confrontation de nos idées doit nous permettre de construire ensemble des perspectives pour la FPT et les conditions de travail de ses agents.

Je cède à présent la parole à Laurent RÉGNÉ qui a accompagné les travaux réalisés par les élèves-administrateurs.

Laurent RÉGNÉ

Bonjour Mesdames et Messieurs. Je souhaite tout d'abord, en quelques mots, vous présenter l'Observatoire Social Territorial. Cette structure, créée par la MNT, est un espace de production de connaissance sur la Fonction publique territoriale. En effet, les militants de la cause de la santé des agents territoriaux que nous sommes avons constaté que la Fonction publique territoriale faisait l'objet de peu d'études. C'est pourquoi la MNT a décidé, depuis quelques années, de mobiliser des moyens humains et financiers afin d'apporter sa contribution à la connaissance de la FPT à laquelle elle est intrinsèquement liée.

L'Observatoire Social Territorial est un lieu de coopération entre ses acteurs. C'est également un espace de partage et d'échange dans une logique paritaire, ce qui est suffisamment rare pour être souligné. En effet, l'Observatoire coopère avec des associations d'élus, des services de l'État, le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale, le CNFPT, les services des collectivités territoriales et leurs établissements, les associations professionnelles, et l'ensemble des fédérations syndicales. Le public de la salle témoigne de cette large ouverture, puisque sont présents parmi nous des représentants issus de tous ces horizons.

Le Président de l'Observatoire Social Territorial est Jean-René MOREAU, que je vous demande d'excuser. Il a en effet été retenu par des obligations professionnelles auxquelles il n'a pu se soustraire. Sous sa présidence, l'Observatoire s'est structuré afin, d'une part, de consolider la coopération entre les acteurs que je viens d'évoquer, et d'autre part, de renforcer la qualité de ses travaux et, partant, la crédibilité de ces derniers.

L'Observatoire Social Territorial a ainsi créé un conseil scientifique que j'ai l'honneur de présider. Il est composé de Claire EDEY-GAMASSOU, maître de conférences à l'Université de Paris-Est Créteil, de D^r Gilles ERRIEAU, médecin-chef du service médical de la MNT, de Michel GOMEZ, chef de service prévention des risques professionnels au sein de Paris - Habitat et représentant de l'association de préventeurs « Respect », de Valérie CHATEL, DGA aux ressources de la Région Rhône-Alpes et membre du Bureau national de l'AATF (Association des Administrateurs Territoriaux de France), ainsi que du Professeur Michel BORGETTO, de l'Université Panthéon-Assas.

Le travail du conseil scientifique consiste à proposer des sujets d'études, à analyser ceux qui nous sont soumis régulièrement par nos partenaires, et à veiller au déroulement et à la qualité des recherches menées. Il bénéficie pour ce faire du travail permanent assuré par Jeanne BALLOT, animatrice de l'Observatoire, qui accomplit sa mission sous l'autorité de Jean-Marc JOUSSEN, conseiller auprès du Directeur général délégué chargé des partenariats institutionnels et de l'expertise territoriale au sein de la MNT. Je vous présente à cet égard les excuses du Directeur général délégué, Jérôme SADDIER, qui ne peut être présent ce jour.

L'Observatoire Social Territorial est accompagné par Jean DUMONTEIL qui apporte ses conseils à notre démarche d'études. Ces dernières sont fondées sur trois axes. Le premier concerne l'étude de la santé au travail des professionnels territoriaux. Le deuxième réside dans l'analyse des enjeux managériaux dans le domaine des ressources humaines. Le troisième axe, plus général, porte sur les perspectives territoriales.

Plusieurs monographies sur la thématique des métiers ont déjà été réalisées. La dernière, livrée en octobre 2011, était consacrée aux métiers de la petite enfance. Sa réussite a été telle qu'elle continue à être diffusée dans les directions de la petite enfance de la France entière, dans lesquelles nos interventions sont régulièrement sollicitées. Une nouvelle étude sur les risques professionnels des métiers des espaces verts va bientôt être initiée, en partenariat avec les associations d'acteurs concernés. Elle vous sera normalement présentée à l'automne prochain.

Les études liées aux enjeux managériaux dans le secteur des ressources humaines sont quant à elles réalisées en partenariat avec l'AATF et l'INET (Institut national des études territoriales) de Strasbourg. Les élèves-administrateurs travaillent sur des thématiques relatives aux ressources humaines, dans une optique de guide managérial. En 2011, un groupe avait réalisé une étude qualitative sur les précarités dans la Fonction publique territoriale. Leur analyse était complémentaire par rapport à l'étude réalisée par le Conseil supérieur à la même époque.

Nous avons également produit une étude qualitative, en partenariat avec l'AATF, sur l'environnement territorial et sur la manière dont les agents territoriaux vivent leur travail. Elle s'intitule « Dans la peau des agents territoriaux ». Elle a été présentée aux Entretiens Territoriaux 2011 de Strasbourg, et sera exposée aux élus régionaux au début de l'été. Nous allons prochainement conduire une étude sur le métier de DRH, en lien avec les associations de directeurs des ressources humaines. Elle sera certainement livrée au début de l'année prochaine.

L'étude que nous allons découvrir aujourd'hui a été réalisée par un groupe de neuf élèves-administrateurs de la promotion Salvador ALLENDE de l'INET. Elle porte sur la gestion des fins de carrière des seniors dans la Fonction publique territoriale. Bien qu'il s'agisse d'un thème important, il était peu exploré jusqu'à présent. Je pense que l'Observatoire et ses partenaires, l'AATF et l'INET, ne se sont pas trompés en sollicitant cette étude dont le sujet était d'une actualité jusque-là un peu cachée. La DGAFP s'est elle-même emparée de la problématique, et le rapport du député Pascal BRINDEAU a permis de la mettre à l'agenda. Elle doit à présent être traitée par les managers et les partenaires sociaux. Nous allons en savoir davantage à ce propos dans quelques minutes.

Je souhaite conclure par un mot sur la méthode observée. Nous sommes actuellement dans une phase de présentation de l'étude qui fait partie de la démarche de l'Observatoire Social Territorial. Les débats de la présente séance seront ainsi enregistrés et retranscrits. Ils seront publiés dans les Cahiers de l'Observatoire social territorial en juin prochain, à

l'occasion du Congrès de l'Association des administrateurs territoriaux qui se tiendra les 21 et 22 juin 2012 à Rennes.

Jean DUMONTEIL

Nous vous remercions. Je passe la parole aux élèves-administrateurs de la promotion Salvatore ALLENDE qui ont mené l'étude sur les fins de carrières dans la Fonction publique territoriale. Six d'entre eux sur neuf sont présents parmi nous.

Anne PARIS

Bonjour à tous et merci de votre présence. Ainsi que l'a expliqué Laurent RÉGNÉ, nous sommes des élèves-administrateurs territoriaux. Notre groupe est mixte, il comprend des candidats issus du concours interne, c'est-à-dire des personnes qui travaillaient déjà avant d'entrer à l'INET, et des candidats issus du concours externe, soit des élèves qui ont passé le concours à la fin de leurs études. Je tenais à préciser ce fait, car il a permis d'enrichir l'étude et donne un aperçu du fonctionnement de l'INET.

Des études nous ont été proposées par l'INET. Nous avons candidaté pour participer à celles qui portait sur les fins de carrières des seniors pour plusieurs raisons. D'une part, nous souhaitions nous impliquer dans une thématique relative aux ressources humaines. D'autre part, il s'agit d'un enjeu très important pour les collectivités territoriales. Enfin, l'aspect opérationnel nous a séduits, car il nous fallait fournir un guide pratique à destination des encadrants.

Nous nous proposons d'assurer une présentation synthétique de l'étude, qui ne contiendra pas tous les outils et les préconisations exposés dans notre rapport. Ce dernier, s'il est plus complet, ne prétend évidemment pas à l'exhaustivité, car nous n'avons pu couvrir toutes les expériences menées dans la Fonction publique territoriale.

1. Méthodologie de l'étude

L'étude a été réalisée entre septembre 2011 et mars 2012.

Nous avons rencontré un certain nombre de collectivités territoriales d'échelons différents. Grâce à l'AdCF (Assemblée des Communautés de France), nous avons pu, selon notre souhait, entrer en contact avec quelques « petites » collectivités afin d'enrichir notre analyse. Afin de tenter d'assurer à celle-ci diversité et pluralité, nous avons rencontré des élus, des agents de direction générale, des ressources humaines (directeurs, chefs de service mobilité), de services de médecine préventive du travail, des encadrants de proximité, des agents seniors, des centrales syndicales, des centres de gestion, et des experts.

Nous avons mené au total 63 entretiens. Ceux-ci nous ont permis de nous forger un certain nombre de convictions quant à la problématique de l'anticipation et de la gestion des fins de carrière, ainsi que sur les outils à mettre en place dans ce cadre.

Nous remercions les personnes que nous avons rencontrées pour leur disponibilité ainsi que pour la richesse de leurs analyses et des outils qu'elles nous ont présentés. Nous espérons que l'étude, qui se veut être un guide destiné aux collectivités territoriales, sera utile à ces dernières et aux agents qui les font vivre au quotidien.

Rémi SIMON

L'étude s'articule autour de deux axes. Dans un premier temps, le diagnostic identifie quatre grands enjeux relatifs aux fins de carrière ainsi que les bonnes pratiques apportées par les collectivités rencontrées. Dans un second temps, l'étude propose un certain nombre

de préconisations destinées à l'ensemble des acteurs concernés par la problématique, à savoir les collectivités dans leur ensemble, les DRH, les managers de proximité, et les agents.

2. Diagnostic

a. Les quatre grands enjeux des fins de carrière

La pénibilité au travail, l'usure physique et psychologique

La pénibilité au travail est un enjeu identifié de manière systématique par nos interlocuteurs. Elle ne concerne pas stricto sensu les agents en fin de carrière, mais l'âge en constitue un facteur aggravant.

Le « décrochage » des seniors

Par « décrochage », nous entendons le sentiment d'être en décalage par rapport aux outils de travail et/ou aux attentes des managers et des collectivités. Ce phénomène entraîne une perte de sens et de motivation quant aux missions demandées aux agents.

Plusieurs facteurs de décrochage ont été repérés, parmi lesquels une formation continue insatisfaisante, un accompagnement insuffisant, ou encore des critères d'évaluation de la performance et d'efficacité qui ne sont pas nécessairement adaptés aux qualités que peuvent mobiliser les agents en fin de carrière.

Les relations intergénérationnelles

Les collectivités territoriales emploient des équipes d'âges différents. Or, la collaboration entre les jeunes et les plus âgés ne va pas nécessairement de soi, alors même que la transmission des compétences et des connaissances entre les agents expérimentés et ceux qui le sont moins constitue une ressource pour les collectivités territoriales.

L'accompagnement vers la fin d'activité

Le passage de l'activité à la retraite peut être vécu comme un moment difficile par certains agents, et susciter plusieurs craintes telles que la peur de la perte de revenus, et l'angoisse de l'inactivité.

b. Des réponses réelles mais non coordonnées

Ces quatre enjeux sont connus par les collectivités, et elles les prennent en compte. Cependant, il est possible de relever trois insuffisances en la matière.

D'une part, de manière générale, les réponses apportées par les collectivités sont individuelles, en ce sens qu'elles s'adressent à chaque agent. Il n'existe pas, la plupart du temps, de réponse globale destinée à l'ensemble des personnels.

D'autre part, les réponses sont davantage curatives que préventives. Pourtant, les problématiques peuvent être anticipées, et des actions de prévention pourraient être définies.

Enfin, les dispositifs qui existent en matière de fins de carrière ne sont pas définis comme une politique destinée aux seniors. C'est pourquoi ils n'ont pas de cohérence globale. Nous avons cependant identifié des bonnes pratiques au sein des collectivités territoriales que nous avons interrogées.

c. Les réponses apportées par les collectivités : les « bonnes pratiques »

Valérie COMMIN

Les bonnes pratiques concernent des domaines tels que la prévention de la pénibilité au travail ou la lutte contre le décrochage des seniors.

Les bonnes pratiques face à la pénibilité au travail

Ces bonnes pratiques résident dans la mise en place de plans de prévention des risques généraux. Depuis 2001, les collectivités ont l'obligation d'adopter un plan unique de prévention des risques. Dans ce cadre, elles instaurent très souvent des plans par métier mais aussi dans le domaine des risques psychosociaux ou des conduites addictives.

Nous avons également rencontré des collectivités qui ont adopté des dispositifs visant à l'amélioration des conditions de travail en faisant appel à des ergonomes. Parmi ces dispositifs, il est possible de citer l'aménagement des postes de travail ou la mise en place d'un roulement des tâches. L'objectif de ces mesures réside dans l'analyse des conditions de travail et la prévention de l'usure.

Enfin, certaines collectivités ont établi des cellules de reclassement pluridisciplinaire. Il convient de noter que le reclassement concerne 1 % des effectifs de la Fonction publique territoriale, soit environ 18 000 agents. Ces cellules permettent d'une part à l'ensemble des acteurs concernés de se rencontrer : DRH, responsables hygiène et sécurité, médecine préventive et encadrants ; et d'autre part d'identifier les postes susceptibles de poser problème et ceux qui requièrent un reclassement.

Les bonnes pratiques face au décrochage des agents seniors

Les sources de démotivation des seniors sont multiples. Tous les entretiens font néanmoins ressortir que l'image renvoyée à ceux-ci dans leur environnement professionnel en constitue un facteur très important. S'ils sont généralement considérés comme de meilleurs encadrants, les seniors sont également souvent jugés comme étant moins flexibles et moins impliqués dans leur travail. Nous estimons donc que la prise en compte de la stigmatisation des seniors est un élément capital dans la mise en place de dispositifs de fins de carrière. Certaines villes ont d'ailleurs fait le choix de sensibiliser leurs agents, et notamment les encadrants, au risque de stigmatisation des seniors.

Nous avons également mis en exergue la possibilité d'adopter une charte globale de lutte contre les discriminations, qui comprendrait un volet destiné à celles subies par les seniors.

La formation est un enjeu important. Les collectivités ont un rôle à jouer en matière d'entretien des compétences et de maintien de l'employabilité des seniors. Les dispositifs de formation des seniors pourraient permettre de développer une stratégie de compensation face à la lassitude et à l'usure que peuvent ressentir ces agents.

Par ailleurs, de nombreux seniors démotivés évoquent une organisation du travail inadaptée, leur manque de perspectives professionnelles et une rémunération insatisfaisante. La création de postes d'expertise au sein des directions centrales de l'administration pourrait permettre aux seniors des perspectives de reclassement.

Enfin, il nous semble essentiel d'adapter les critères d'évaluation afin de valoriser la performance des seniors. Les actuels entretiens d'évaluation prennent en compte la capacité à être réactif, à innover, ou à s'adapter au changement. Les qualités des seniors telles que l'expérience, les aptitudes relationnelles, ou encore la capacité à analyser les problèmes et à les résoudre, ne nous semblent pas suffisamment tenues en considération.

Les bonnes pratiques en matière de relations intergénérationnelles

Charles GAUTHIER

Nous avons mis en exergue trois axes de travail majeurs. Le premier axe réside dans la construction d'une identité collective. Face au « jeunisme » ambiant et au sentiment d'appartenance générationnelle, les individus ont souvent tendance à se rapprocher selon leur

âge. Il apparaît donc pertinent de mobiliser les personnes autour de valeurs communes, du projet politique de la collectivité, ou encore du territoire en lui-même.

Le deuxième axe consiste à organiser la mixité générationnelle des équipes de travail. Il n'est ni possible, ni souhaitable, de composer des équipes en fonction de l'âge des agents. Pour autant, la collaboration entre agents de divers âges ne s'improvise pas. Elle doit être organisée. Les plus jeunes doivent apprendre à travailler avec toutes les personnes. Quant aux seniors, notamment les managers, ils peuvent se retrouver démunis lorsqu'ils sont confrontés à de jeunes agents. En effet, la fameuse « génération Y » est souvent ressentie comme plus individualiste que les précédentes. Un DRH nous a par exemple rapporté le désarroi des officiers des sapeurs-pompiers face à celle-ci. Dans ce milieu professionnel, la cohésion est une valeur traditionnelle très importante. Il apparaît donc fondamental de former les officiers afin d'appréhender les jeunes générations.

Le troisième axe a trait à l'organisation de la transmission des compétences, qui constitue de notre point de vue l'enjeu majeur des relations intergénérationnelles. Si la transmission des compétences s'organise de manière parfois tout à fait naturelle, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place un management spécifique. Un DGS de région nous a confié sa crainte face au départ en retraite de sa DRH et de son directeur des finances, en poste depuis près de vingt ans. La perte de compétences que pourront entraîner de tels départs pour les collectivités appelle donc l'instauration de solutions de deux natures.

La première solution est le tuilage. Il s'agit d'un dispositif relativement souple et court dans le temps, qui vise à assurer la transmission des dossiers et des informations nécessaires à une prise de fonction. Pour ce faire, l'agent en départ et son remplaçant occupent momentanément le même poste. La seconde solution réside dans le tutorat. C'est une mesure plus formalisée que le tuilage, car elle requiert une formation du tuteur, une évaluation, un suivi exercé par la DRH, et éventuellement un engagement écrit de la part du tuteur et du tuteuré. En outre, le dispositif s'étend sur une période plus longue que le simple tuilage.

Les bonnes pratiques favorisant la transition vers la retraite

En matière de transition vers la retraite, nous avons retenu deux grandes pistes, à savoir les séminaires retraite et l'adaptation du rythme de travail.

Les stages de préparation à la retraite abordent généralement l'ensemble des champs de la vie qui attend les agents après leur départ : questions financières, patrimoniales, et relatives à la santé. Ces dispositifs sont relativement classiques mais, s'ils sont généralement mis en place dans les grandes collectivités, ce n'est pas toujours le cas dans les plus petites. Nous préconisons donc de mutualiser les séminaires retraite.

À la suite des lois de 2003 et 2010 portant sur les retraites, la cessation progressive d'activité a été supprimée afin de prolonger l'activité des agents le plus longtemps possible. Cependant, le législateur et les collectivités peuvent envisager d'autres dispositifs, car chacun sent bien que les dernières années d'activité d'un agent appellent des aménagements. L'un de ceux-ci peut résider dans le télétravail. La loi du 12 mars 2012 en a défini les bases juridiques. Nous soulignons qu'il ne s'agit pas d'une solution miracle, car elle ne peut concerner tous les postes, ni être mise en place contre la volonté des agents. Néanmoins, le télétravail peut constituer un outil intéressant, et mérite de faire l'objet d'une réflexion. Un autre dispositif est le temps partiel choisi. Il fait l'objet d'une préconisation dans le rapport du député Pascal Brindeau. Il requerrait cependant une modification législative.

3. Préconisations

a. Anticiper en construisant une stratégie global

Cécile BIZOT

Ces bonnes pratiques permettent de répondre aux enjeux en matière de fins de carrière. Chaque collectivité, en fonction de ses spécificités, de sa taille, de la moyenne d'âge de ses agents, peut néanmoins se les approprier de manière différenciée.

Au-delà de ces bonnes pratiques, il nous semble que la fin de carrière ne doit pas être simplement envisagée comme une période subie dont les collectivités chercheraient simplement à pallier les difficultés. En raison de l'allongement de la durée du travail, il faut au contraire l'appréhender comme une étape professionnelle à part entière dans le parcours des agents. C'est pourquoi elle doit être préparée afin de pouvoir être valorisée. Il nous semble en outre que plusieurs des problématiques que nous avons identifiées pourraient être traitées si elles étaient anticipées. Cette démarche d'anticipation suppose la mise en place d'une stratégie globale impliquant les différents acteurs : élus, syndicats, directions générales, direction des ressources humaines, managers de proximité et agents.

b. Le rôle des différents acteurs dans la démarche

Le rôle de la politique générale de la collectivité

La politique générale mise en place par les collectivités, que ce soit sur le plan social, indemnitaire, ou managérial, a une incidence certaine sur les fins de carrière.

S'agissant de la politique sociale, les instances de dialogue, par exemple les comités d'hygiène et de sécurité, doivent être mobilisées sur les questions relatives aux fins de carrière, notamment en termes de conditions de travail, de plan de prévention des risques, ou encore de cartographie des métiers pénibles. Des groupes de travail ad hoc pourraient également être organisés afin de réfléchir à la construction de régimes indemnitaires, à l'élaboration de politiques de mobilité et de formation, ou encore à la transition entre la période d'activité et la retraite.

Il nous semble par ailleurs qu'une réflexion sur les outils statutaires dont disposent les collectivités permettrait d'assouplir la répartition entre filières et cadres d'emploi, et d'offrir des perspectives de carrière plus nombreuses aux agents. La redéfinition du régime indemnitaire pourrait par exemple autoriser à valoriser d'autres aptitudes des seniors que leurs seules compétences en management direct, et permettre de les orienter vers des fonctions d'expertise et de tutorat.

Enfin, la direction générale et les élus ont un rôle capital à jouer pour impulser un management intergénérationnel et pour porter cette problématique auprès de tous les cadres. En effet, la seule implication de la direction des ressources humaines ne suffit pas à mettre en place la démarche globale que nous préconisons.

Le rôle de la direction des ressources humaines

La DRH tient néanmoins un rôle central dans cette démarche globale, car elle met en place les systèmes de veille nécessaires à l'anticipation des fins de carrière. Elle peut ainsi impulser une réflexion sur la cartographie des métiers pénibles afin de prévoir les réorientations professionnelles et de limiter les reclassements, et renforcer les politiques de mobilité active. Elle tient également une place majeure dans la formation des managers de proximité.

Enfin, il nous paraît essentiel de souligner l'enjeu que constitue la modernisation interne des directions des ressources humaines. En effet, le parcours professionnel des agents doit leur permettre des mobilités fréquentes, ce qui suppose de décloisonner les fonctions RH afin de mettre en place un suivi individualisé en la matière.

Le rôle des managers de proximité

Isabel ESTEVINHO-MOURA

Les managers de proximité sont également impliqués dans la mise en place d'un dispositif de prévention et d'anticipation des fins de carrière. Ils sont en effet en lien permanent avec la DRH et les agents. Leur rôle-clef ne peut toutefois pleinement s'exercer qu'à deux conditions préalables. Il faut d'une part que des dispositifs aient été créés et mis à leur disposition par la DRH, et d'autre part qu'ils soient formés à ces outils, par exemple à l'entretien d'évaluation annuel.

Au-delà du respect de ces deux conditions, plusieurs missions incombent aux managers de proximité. Premièrement, ils doivent identifier, de manière précoce, les difficultés vécues par les agents, et qui sont soit liées à l'âge de ces derniers, soit amenées à se développer avec le temps. Deuxièmement, ils doivent encourager les seniors à développer leurs compétences et s'assurer de celles-ci, par exemple au travers des entretiens d'évaluation. Ces derniers représentent un moment privilégié d'échange entre les managers et leurs équipes, car il permet de faire le point sur les compétences des agents et de proposer des formations adaptées. Enfin, les encadrants de proximité doivent être attentifs à la question des âges et mettre en place un management spécifique. Ce dernier passe par la diversité en âge des équipes afin de permettre la transmission des connaissances et compétences. Pour ce faire, les managers doivent veiller à l'entente et à la cohésion des équipes. Il faut également qu'ils s'assurent de la reconnaissance des qualités des seniors ainsi que du maintien de leur motivation. Enfin, l'organisation du travail constitue un outil pour les managers. En effet, ceux-ci peuvent répartir les plages de travail selon les âges des agents.

Le rôle des agents

Les agents eux-mêmes constituent des acteurs d'une stratégie globale en matière de fin de carrière en la rendant effective. Nous avons sélectionné trois types de recommandations vis-à-vis des agents territoriaux. La première recommandation réside dans la libre expression des craintes suscitées par la retraite et des difficultés rencontrées au quotidien dans l'exercice des fonctions. La deuxième recommandation consiste à se tenir informé des différentes mesures qui existent au sein de la collectivité, et à se maintenir dans une certaine disponibilité mentale en matière de formation et de mobilité. Enfin, les agents seniors doivent être les acteurs de leur trajectoire professionnelle, ce qui suppose de participer aux formations offertes, de s'investir dans les dispositifs de tutorat, ou encore de se positionner dans des missions transversales ou prospectives qui mettent en valeur leurs qualités.

4. Conclusion

Anne PARIS

Nous souhaitons en conclusion montrer une dynamique de carrière qui doit s'anticiper très en amont à l'aide d'outils adaptés à chaque phase professionnelle. La frise chronologique esquisse cette progression.

Nous voulions également attirer votre attention sur la responsabilité plurielle des acteurs : ceux qui créent les dispositifs, ceux qui les diffusent, et ceux qui les font vivre au quotidien, c'est-à-dire l'ensemble des agents et les encadrants de proximité.

Nous vous remercions de votre attention.

C. Débat

Jean DUMONTEIL

Nous pouvons vous remercier d'avoir mené cet excellent et stimulant travail. Vous ne vous êtes pas limités à établir un diagnostic et vous avez présenté des réponses en insistant sur le fait qu'il est nécessaire d'anticiper et de mettre en place des solutions pluri-acteurs. Enfin, je retiens de votre intervention que la question des âges ne doit pas être taboue. Vous avez évoqué la responsabilité des élus et des directions des ressources humaines, ainsi que celle des managers à tous les niveaux, mais également l'indispensable prise de conscience et liberté de parole des agents par rapport à la problématique de l'âge. Le rôle de l'Observatoire Social Territorial consistera à relayer votre message.

Afin d'amorcer le débat avec la salle, je souhaite vous poser une première question : Quel était l'état d'esprit des personnes que vous avez rencontrées ? La gestion des seniors était-elle vécue comme une contrainte ou l'occasion de faire œuvre de créativité ?

Charles GAUTHIER

J'ai été marqué par un paradoxe. Lors de nos échanges, les seniors nous ont donné l'impression que beaucoup de mesures avaient déjà été mises en place en matière de gestion des fins de carrière, et que tout avait déjà été tenté sans parvenir à des solutions. Pourtant, nos interlocuteurs se sont intéressés à notre étude, et ils ont souhaité qu'elle leur soit transmise à son issue. Cette réaction montre que, loin d'être un domaine totalement exploré, la gestion des fins de carrière ouvre de vastes champs de réflexion dès lors que les bonnes questions sont posées.

Cécile BIZOT

Je souhaitais revenir sur le terme de « senior ». Lors des entretiens que nous avons menés, nous avons souvent entendu les réactions suivantes : « Qu'est-ce qu'un senior ? » « De toute manière, nous ne mettons pas en place une politique pour les seniors car il n'existe aucun problème ». Or, lorsque les échanges s'approfondissaient, nous nous apercevions que des dispositifs étaient en fait instaurés mais n'étaient pas identifiés comme répondant à une politique générale en matière de gestion des fins de carrière.

Nous avons préféré employer l'expression de « fins de carrières » plutôt que le terme de « seniors », car nous ne sommes toujours pas certains de la signification de ce mot au bout de six mois d'études. Elle varie selon les filières, les emplois, et les individus eux-mêmes.

Par ailleurs, je souligne que nous nous situons à un moment charnière entre les démarches initiées par les collectivités territoriales et la réelle construction d'une démarche globale.

Jean-Marc JOUSSEN

La gestion active des personnes en fin de carrière n'a pas encore été réellement abordée par les collectivités territoriales. Vous l'avez souligné : aucune politique active et cohérente n'a été mise en place.

J'entends votre propos sur la gestion des seniors. Vous avez raison de rappeler qu'il est complexe de donner une définition de ce terme. Nous nous sommes rencontrés plusieurs fois à Strasbourg, et vous avez évoqué en ces occasions la difficulté à parler des seniors. En effet, nous avons honte d'utiliser ce terme. Nous n'osons pas encore parler des « vieux », et même ceux-ci n'osent pas. Outre les dispositifs que vous avez décrits, l'étude suggère que ce n'est pas parce que l'on est « vieux » que l'on n'est plus actif ni utile à la société,

notamment dans la Fonction publique territoriale. Je souhaite qu'elle soit largement transmise dans les collectivités territoriales, car il est temps que nous nous préoccupions de nos « vieux agents », en particulier dans un contexte d'allongement de la durée du travail.

Dominique LAGRANGE

Je suis directeur-adjoint de l'INET. Je souhaite tout d'abord saluer l'intérêt de l'étude, qui apporte une contribution à la réflexion des acteurs territoriaux ainsi qu'à la formation des élèves-administrateurs. En effet, leur appréhension transversale des collectivités complète les immersions individuelles organisées dans le cadre de leurs stages. Je remercie du reste les élèves car, dans leur grande conscience professionnelle, ils sont allés jusqu'à amener un senior de l'INET avec eux.

Ma question recoupe celle posée par Jean DUMONTEIL. Je souhaite savoir comment les partenaires sociaux s'emparent de la question des fins de carrière, et si celle-ci pourrait donner l'occasion d'engager une stratégie co-produite avec eux.

Charles GAUTHIER

De nos entretiens avec les partenaires sociaux, nous avons retenu le fait que les outils existent au sein des collectivités territoriales, mais qu'ils ne sont pas utilisés de manière approfondie. Par exemple, la GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), qui a fait l'objet d'un rapport de la Cour des Comptes, apparaît souvent comme une solution aux yeux des organisations syndicales. Elle est au cœur de notre étude, qui n'est jamais qu'une mise en œuvre de la GPEC pour traiter les problématiques de fin de carrière.

Dr Jacqueline VALENSI

Je suis médecin-conseil senior à la MNT, au sein de laquelle je travaille depuis plus de seize ans. Je souhaite exposer quelques remarques.

Il y a quelques années, nous avons mis en place, à mon initiative, ce que nous nommons une « procédure d'aménagement ». Les médecins du travail, les DRH et les préventeurs essaient d'organiser les reclassements et les « recyclages » des agents. La MNT a donc été pionnière en ce domaine. J'ai relevé que vous aviez interrogé des centres de gestion départementaux. Or, j'estime que ces derniers ne jouent pas toujours leur rôle, notamment en termes de coordination des efforts de reclassement. Il existe de toutes petites collectivités dans lesquelles les reclassements posent de réels problèmes. Or, il m'est arrivé d'avoir affaire à des responsables de centres qui tombaient littéralement des nues lorsque j'évoquais la possibilité d'utiliser les bourses du travail.

Vous avez évoqué les sapeurs-pompiers. J'ai exercé quelques années au sein de la police nationale. J'y ai constaté la fréquence des problèmes intergénérationnels que vous soulignez dans l'étude. Poussés par l'augmentation du chômage, de nombreux jeunes surqualifiés finissent par présenter des concours de la Fonction publique et par occuper des postes très en deçà de leur niveau. Ils s'y retrouvent confrontés à des chefs de service qui connaissent très bien leur métier et le terrain, et sont d'excellents managers. Cependant, ces chefs ne disposent pas de la culture générale à l'orientation individualiste de leurs jeunes subordonnés. Ce décalage pose un énorme problème de conflit intergénérationnel extrêmement difficile à résoudre, en particulier dans des structures très hiérarchisées. Un réel travail complexe et approfondi est à réaliser en ce domaine.

Jean DUMONTEIL

Je vous remercie. Ce travail intergénérationnel, ainsi que vous l'expliquez, est en effet encore plus difficile à mettre en œuvre dans les entités très hiérarchisées.

Ange HELMRICH

J'appartiens à la fédération UNSA-Territoriaux. Les partenaires sociaux qui ont été mentionnés dans les propos précédents sont d'une part les organisations syndicales, et d'autre part les syndicats d'employeurs, c'est-à-dire l'AMF, l'ADF et l'ARF. Leurs positions ne sont pas tout à fait identiques, ce qui soulève une première difficulté. La deuxième difficulté réside dans le fait qu'il existe 60 000 employeurs territoriaux, qui peuvent aller d'une micro structure employant quelques agents, dont le reclassement est dès lors complexe, jusqu'à de grosses entités occupant des milliers de fonctionnaires.

Il existe aujourd'hui des dispositifs, tels que la GPEC et les entretiens individuels, qui permettent d'anticiper et de mettre en place des formations. Il faut les utiliser. Or, nous constatons que c'est rarement le cas sur le terrain. La notion d'anticipation n'est pas encore entrée dans les mœurs. Le fait que nous devons travailler de plus en plus tard n'a pas été intégré. Encore aujourd'hui, le système de reclassement concerne surtout les agents qui posent problème. Ils sont incités à poser des arrêt-maladie, et voilà tout. Nous ne devons plus raisonner ainsi. Les reclassements doivent être appréhendés au niveau d'un cadre mutualisé, et non au sein d'une seule structure, en se servant des outils qui existent et doivent être mis en œuvre. Les organisations syndicales représentant les salariés en sont convaincues, mais je ne suis pas persuadé que ce soit le cas des syndicats d'employeurs.

Pour rebondir sur le fait que nous n'osons pas parler des « vieux », je souhaite également insister sur le fait que le départ en retraite n'est pas perçu par tous les agents comme un véritable bonheur. Certains d'entre eux le vivent très mal. Le départ en retraite doit donc être accompagné. Les institutions de prévoyance du secteur privé ont mis en place de dispositifs d'accompagnement. Ce n'est pas le cas de la Fonction publique.

Jean DUMONTEIL

Le dispositif que vous évoquez fait partie des préconisations mises en exergue par l'étude. Le clivage entre les petites et les grandes collectivités territoriales revient souvent dans le débat. Ma question s'adresse aux élèves-administrateurs : comment l'avez-vous perçu ?

Rémi SIMON

Il existe en effet une grande différence entre les solutions mises en place dans les structures les plus importantes et les autres. Nous avons certes interrogé en majorité des collectivités de grande taille, mais les préconisations que nous avons présentées peuvent tout à fait prendre place dans un cadre mutualisé. Les CDG et le CNFPT peuvent ainsi apporter des solutions aux petites structures. Par exemple, le CIG de la Petite Couronne propose des réponses qui mériteraient d'être mobilisées dans les autres centres départementaux de gestion.

Anne PARIS

Nous nous sommes rendu compte que les centres de gestion constituaient une vraie mine d'informations pour les fonctionnaires. Par exemple, les sites internet des centres exposent des exemples très pratiques en matière de possibilités statutaires d'intégration directe des agents. Les centres de gestion ont donc un rôle très important à jouer en termes d'information et de mutualisation des expériences entre les collectivités.

Par exemple, la région Normandie et les deux conseils généraux qui la composent ont mis en place un programme de formation et un dispositif de mobilité interne communs pour leurs agents.

Jean DUMONTEIL

Je me souviens que vous avez également évoqué une initiative portée par une petite inter-communalité de Bourgogne.

Charles GAUTHIER

Le contexte financier de la petite communauté de communes de Charny, en Bourgogne, constitue une opportunité de mettre en œuvre des outils déjà existants. Sa situation économique empêche en effet l'intercommunalité d'augmenter sa masse salariale et de procéder à des recrutements. Elle doit donc utiliser les moyens humains dont elle dispose si elle souhaite développer les services aux usagers. C'est pourquoi elle est contrainte d'anticiper et de faire monter ses agents en compétences.

Jean DUMONTEIL

Cet exemple montre que ce mode de fonctionnement n'est donc pas réservé aux grosses collectivités territoriales.

Philippe MOUTON, vous êtes directeur de l'Observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences au CNFPT, et vous souhaitez vous exprimer.

Philippe MOUTON

Je vous remercie. Le diagnostic posé par cette excellente étude est exactement similaire à celui que contient l'étude que nous venons d'achever sur les risques psychosociaux dans les collectivités territoriales : des dispositifs nombreux mais éclatés, des actions curatives plutôt que préventives, et la nécessité d'élaborer une stratégie globale.

Je ne sais si vous avez pris connaissance du panorama des métiers territoriaux que nous avons publié dans la revue de l'Observatoire de la Fonction publique territoriale. Un fait y apparaît comme marquant, à savoir que tous les métiers d'encadrement sont occupés par les personnes les plus âgées. Cette situation est cependant normale, car une carrière suppose une progression dans la prise de responsabilités.

L'encadrement de proximité joue un rôle-clef auprès des agents. Néanmoins, il existe une double problématique. La première problématique se pose au niveau des encadrants eux-mêmes. Il n'est pas aisé pour ces derniers d'être en phase avec les plus jeunes. La seconde problématique a trait aux métiers d'exécution, dont l'allongement du temps de carrière augmente la pénibilité. Enfin, les RH ont tout intérêt à anticiper s'agissant des agents dont certains, parvenus à l'âge de 50 ans, sont déjà bien usés par leur métier.

Valérie COMMUN

À l'occasion de nos entretiens, nous avons rencontré le député Pascal BRINDEAU. Nous avons constaté que la Fonction publique territoriale serait incapable d'absorber tous les reclassements des agents territoriaux. Nous avons donc étudié des stratégies de décroisement afin de permettre aux fonctionnaires territoriaux de se reclasser dans la Fonction publique hospitalière ou la Fonction publique d'État.

Une intervenante

Le dispositif de détachement existe.

Valérie COMMUN

Il est prévu aujourd'hui d'élargir cette perspective. La Fonction publique territoriale en éprouve un besoin prégnant.

Jean DUMONTEIL

Il faut également retenir de l'étude qu'il n'existe pas de solution miracle, mais qu'il convient d'utiliser, en fonction des situations, les dispositifs que vous proposez dans votre « boîte à outils ».

Anne PARIS

L'anticipation des fins de carrière doit être réalisée très en amont. Nous avons évoqué des dispositifs de passerelles, d'itinéraires professionnels et de mobilités préventives. Au-delà des outils, il ne faut cependant pas oublier les aspects humains. Les agents sont attachés à leur métier, même s'il est pénible physiquement et psychologiquement. Ils doivent être sensibilisés très tôt au fait qu'une mobilité sera à un moment donné nécessaire dans leur parcours.

Cécile BIZOT

L'un des outils de la mobilité réside dans le lien à développer entre les différentes fonctions publiques, mais également dans le passage d'une filière à une autre, par exemple de la filière sociale à la filière administrative. Il s'agit également de ne pas envisager les seuls passages de la filière technique à la filière administrative. Il existe différentes manières de procéder à des reclassements. Ces derniers ne doivent pas être considérés comme des punitions. Or, c'est encore le ressenti qui domine dans la FPT.

Jean DUMONTEIL

Il s'agit en effet d'un grand défi. Une précédente étude des Cahiers de l'Observatoire Social Territorial a été consacrée aux métiers de la petite enfance. Elle a montré que les auxiliaires de puériculture sont très attachées à leur métier mais doivent évoluer, ne serait-ce qu'en raison des problèmes musculo-squelettiques qu'elles subissent. Or, elles n'en ont pas la possibilité. Les partenaires sociaux ont donc un rôle à jouer en la matière.

Ange HELMRICH

En effet. Aujourd'hui, les agents sont reclassés lorsqu'ils deviennent inaptes. C'est pourquoi le reclassement apparaît comme une sanction. Or, des études montrent que, dans certaines professions, par exemple dans les crèches, les agents sont informés du fait qu'ils ne termineront probablement pas leur carrière dans ces structures et qu'ils doivent se réorienter en fonction des possibilités existantes.

L'État mène une réflexion sur les reclassements inter-fonctions publiques, ce qui prouve bien l'existence d'un réel problème de mutualisation. C'est un leurre que de faire croire que le problème des reclassements pourra se régler au sein des petites collectivités territoriales. Les reclassements doivent être envisagés au moins à l'échelle des départements, si ce n'est à l'échelle des régions, voire au niveau national. Il semble inenvisageable de construire un reclassement au sein de la fonction publique tout entière si nous nous montrons déjà incapables de procéder à une mutualisation au niveau régional.

Jean DUMONTEIL

L'étude évoque également des expériences telles que le télétravail ou le temps partiel. Elles pourraient constituer des sas pour vivre la relation à la retraite.

D^r Jacqueline VALENSI

Je souhaite apporter un complément à mon intervention précédente. J'ai constaté qu'il existe une évolution qui va dans un sens plutôt contraire à la mutualisation. En effet, par

facilité, de grandes villes ont émiétté leurs responsabilités. Par exemple, elles ont systématiquement mis en place des sociétés annexes de ramassage des ordures. Cet émiéttement empêche les reclassements.

Michel GOMEZ

J'appartiens au réseau de préventeurs « ResPECT ». Vous avez évoqué la pénibilité au cours de votre présentation. Avez-vous pu constater quelles sont les catégories les plus concernées par celle-ci ?

Vous avez également mentionné le recours à des ergonomes. Je souhaite savoir si les petites collectivités territoriales, qui ont peu de moyens, hors les centres de gestion, peuvent opérer des mutualisations.

Isabel ESTEVINHO-MOURA

La pénibilité peut prendre différentes formes, physiques et psychologiques. Certains métiers peuvent être identifiés comme potentiellement plus pénibles que d'autres. C'est le cas de ceux qui supposent des postures physiques répétitives, par exemple les métiers de ripeur ou d'entretien des espaces verts.

Nous avons eu un seul entretien avec un service de médecine préventive, dans une importante agglomération. Aucune mutualisation n'était donc nécessaire. S'agissant des collectivités les plus petites, j'ignore si elles recourent à cette approche.

Jean DUMONTEIL

Il est évident qu'il faudrait développer la mutualisation. Les associations d'élus ont été interpellées tout à l'heure. Des représentants de celles-ci souhaitent-ils s'exprimer ?

Geoffroy ADAMCZYK

Compte tenu de l'âge moyen des maires, l'Association des Maires de France devrait se préoccuper de la question des seniors. Cependant, elle n'a pas vraiment de position en la matière.

Je partage le propos du représentant de l'UNSA-Territoriaux. J'apprécie par ailleurs le fait que les préconisations de l'étude ne soient pas des réponses statutaires proposées par les administrations centrales. Les bonnes pratiques sont issues du terrain, de la gestion quotidienne, et de l'expérimentation.

Je souhaite également souligner que la question de l'usure est davantage dépendante des pratiques professionnelles et de l'ancienneté dans le poste que de l'âge. Vous préférez employer l'expression de « fins de carrière » plutôt que le terme de « seniors ». Cependant, la fin de carrière ne signifie pas nécessairement ancienneté. En raison du décloisonnement opéré en matière d'âge aux concours, il est en effet possible d'être déjà en fin de carrière statutaire alors que celle-ci débute.

Il est donc très difficile d'aborder la question des seniors. En effet, elle mélange divers éléments qui relèvent, d'une part, de l'âge objectif justifiant des préconisations de lutte contre le décrochage, d'autre part, de l'ancienneté et, enfin, de la pénibilité, cette dernière ne dépendant pas de l'âge ou de l'ancienneté.

Enfin, il faut se garder de mettre en place des protocoles trop rigides et formalisés, car le vieillissement est un phénomène naturel contre lequel les personnes ne peuvent pas agir. Il faut donc éviter de stigmatiser ces dernières. Les ressources humaines sont pourtant

souvent abordées par « portefeuilles » : les femmes, les seniors, les salariés handicapés, les précaires, les non titulaires, etc. Or, j'estime qu'il faut au contraire éviter d'appréhender les problématiques de manière sectorisée. Une collectivité territoriale est avant tout une communauté. Les politiques destinées aux agents ne doivent pas mettre à part les différentes catégories et stigmatiser certaines d'entre elles. Les seniors n'ont pas à être la cible d'une politique de ressources humaines en tant que telle. La seule politique qui vaille est une politique collective qui n'établit pas de différences entre les uns et les autres.

Jean DUMONTEIL

L'étude montre en effet la nécessité de ne pas mettre en place une direction des ressources humaines par tranche d'âge.

Cécile BIZOT

S'agissant des différences entre ancienneté et fins de carrière, l'une de nos préconisations consiste dans l'exercice d'un suivi des compétences des agents lorsqu'ils évoluent d'une collectivité territoriale à l'autre.

Nous avons également réfléchi aux moyens de réduire la stigmatisation que vous évoquez. C'est pourquoi, notamment, nous parlons de « fins de carrière », et non de « seniors ». Notre étude montre également la nécessité de mettre en place une politique des ressources humaines dynamique et préventive, c'est-à-dire, finalement, une GPEC. Il ne s'agit pas d'instaurer des protocoles rigides mais de construire des parcours professionnels. La carrière des agents peut être certes abordée de manière statutaire, mais également par métiers ou par compétences. La trajectoire hiérarchique habituelle a été évoquée, c'est-à-dire le fait que les seniors deviennent des encadrants. Il est possible d'envisager des parcours de manière horizontale afin de répondre aux problèmes de fins de carrière.

Anne PARIS

L'étude ne vise pas à montrer qu'il existe une hiérarchisation des problématiques dans les collectivités territoriales, et que les seniors en sont au sommet. Les collectivités ont à traiter de front plusieurs questions, dont celle de la gestion et de l'anticipation des fins de carrière. La problématique à laquelle nous nous sommes attachés permet du reste d'ouvrir la réflexion à d'autres domaines et à d'autres discriminations.

Charles GAUTHIER

S'agissant du degré de formalisation des réponses mises en place par les collectivités territoriales, vous avez souligné qu'une collectivité territoriale est une communauté. En vertu du principe de libre administration des collectivités, les dispositifs mis en place sont différents de l'une à l'autre. Nous avons constaté que l'établissement de protocoles formels n'est pas toujours nécessaire. Au sein de l'important Conseil général du Finistère, par exemple, la transmission des compétences fait partie de la culture « maison », de même que dans la petite communauté de communes de Charny. Lorsque cette transmission ne s'opère pas de manière naturelle, des outils relativement souples peuvent être adoptés. Il s'agit parfois tout simplement de réfléchir aux freins qui empêchent la collaboration entre les jeunes et les moins jeunes.

Jean DUMONTEIL

Il faut savoir créer une culture intergénérationnelle et inclusive à l'intérieur des collectivités territoriales.

Michel GOMEZ

Je souligne qu'il existe des facteurs aggravants liés à l'âge. Par exemple, les rieurs âgés de 30 ans et de 50 ans sont fondamentalement différents. Il faut essayer de prendre en compte ces distinctions tout en demeurant dans une démarche globale dont je conçois l'importance.

Ange HELMRICH

Nous sommes d'accord avec le fait qu'il ne faut pas segmenter les directions des ressources humaines. Les politiques de GPEC et les plans de formation ne concernent d'ailleurs pas uniquement les seniors. Cependant, l'évolution sociétale veut que le départ en retraite soit repoussé. Il s'agit d'une problématique nouvelle. En outre, certains agents tels que les sapeurs-pompiers ou les puéricultrices, devront nécessairement être reclassés. Cette démarche sera impossible à mener au sein des seules collectivités. La GPEC et les plans de formation n'ont pas vocation à régler tous les problèmes de reclassement.

Jean DUMONTEIL

L'accompagnement des agents est un bel enjeu de société, et non une fatalité.

Laurent RÉGNÉ

Je souhaite aborder un point qui n'a pas été évoqué, à savoir la contrainte financière. Certains agents demeurent en poste, car ils s'aperçoivent après calcul que la retraite qu'ils percevront sera insuffisante. Dans ces conditions, ils restent en fonction par obligation et ne sont plus motivés par leur travail. Il faudrait peut-être entamer une réflexion sur les grilles statutaires et la manière de gérer les avancements.

Charles GAUTHIER

Votre remarque sur les limites des grilles statutaires est tout à fait justifiée. Nous avons en effet noté que l'avancement dans certains grades était calibré pour une carrière-type de 22 ans. Un plafond de verre financier existe donc lorsque qu'un agent demeure dans le même grade pendant toute sa carrière. En dépit des remarques sur le fait que les préconisations de nature statutaire sont à éviter, peut-être faudrait-il mener une réflexion sur ce point précis.

Par ailleurs, la réforme des retraites a eu un effet concret et un effet psychologique. Elle a entraîné des craintes en matière financière. Les chiffres provisoires de la CNRACL montrent déjà un décalage de quelques mois dans le moment du départ en retraite pour l'ensemble des catégories des agents, excepté les femmes qui sont mères de trois enfants.

Rémi SIMON

Le rapport a évoqué les formations parmi les actions de préparation à la retraite. Il s'agit certainement d'une réponse insuffisante, mais je souhaitais souligner que ces formations comprennent un volet financier. Elles expliquent notamment comment gérer un budget de manière davantage contrainte que pendant la période d'activité.

Geoffroy ADAMCZYK

Je me félicitais tout à l'heure du fait que les réponses apportées par l'étude n'étaient pas statutaires. Cependant, je dois souligner que les carrières indiciaires ont été modifiées depuis la réforme opérée sur l'échelle statutaire de la catégorie B. Les agents passent en moyenne 26 ans sur un seul grade, ce qui impacte la politique des avancements et des promotions réalisée au sein des collectivités territoriales. Certains d'entre eux s'impatientent

lorsqu'ils ne peuvent plus progresser dans leur carrière, puis finissent par se démotiver. Or, cette situation de blocage survient parfois dès l'âge de 48 ans. Une politique de gestion statutaire des carrières est donc à mener.

Par ailleurs, il existe actuellement une grande préoccupation en matière de retraite. La précarisation est réelle. Aujourd'hui, dans la Fonction publique territoriale, une retraite sur deux est redressée au minimum vieillesse par la CNRACL, ce qui signifie que 50% des agents partent en retraite avec un niveau inférieur au minimum vieillesse. Les poly-pensionnés sont plus nombreux qu'ailleurs dans la Fonction publique territoriale. Puisque les personnes accumulent les difficultés, elles commencent plus tard leur carrière, et leur période de cotisation est réduite. En matière de retraite, la Fonction publique territoriale se heurte donc à un problème plus aigu que les autres fonctions publiques.

Jean DUMONTEIL

Il était important de rappeler ces réalités territoriales. Les élèves-administrateurs auront en effet à gérer ces problèmes lorsqu'ils seront en poste. Nous les remercions pour leur présence et leur travail, sans oublier de saluer leurs trois camarades absents.

Cet atelier donnera lieu à un complément d'information dans les Cahiers de l'Observatoire Social Territorial dans lesquels l'étude sera publiée. Celle-ci sera également rendue publique dans la presse territoriale et présentée au Congrès de l'AATF du mois de juin, ainsi qu'aux élèves de l'INET.

Merci à vous tous.

D. Contribution du SNUCLIAS-FSU

Suite à notre participation, le 5 avril dernier, à la présentation de l'étude réalisée par neuf élèves administrateurs de l'INET, intitulée « Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la FPT », vous trouverez ci-dessous notre contribution. En effet, n'ayant pas pris la parole, pour autant je souhaite faire figurer notre point de vue.

Ceci étant dit, nous tenons à saluer ce travail qui donne à voir une réalité qui est un défi pour les collectivités territoriales mais aussi pour les organisations syndicales, même si nous ne nous reconnaissons pas toujours dans le vocabulaire utilisé, un effet de l'âge peut-être.

Un tiers des agents de la FPT a plus de 50 ans ; ce pourcentage est en constante augmentation depuis plusieurs années et, ce que nous ne pouvons que regretter, les récentes lois sur les retraites accentuent encore cette progression.

Il ne s'agit donc pas seulement de valoriser leurs atouts et de mettre en place ou d'utiliser des dispositifs, tels des plans de prévention, des cellules de reclassement (les nombreuses expériences relatées dans l'étude témoignent de ce qui peut être entrepris), il faut tout faire pour que les agents de plus de 50 ans soient considérés comme des agents à part entière.

Au-delà des dispositifs pouvant être mis en place et qui ne concernent pas que les agents de plus de 50 ans comme le montre bien l'étude, il y a aussi la question statutaire.

L'étude mentionne la nécessité de la mutualisation, de la formation ou de définir une assiette géographique large, mais il y a aussi la question du maintien du salaire, car si le statut mentionne bien le maintien du traitement indiciaire en cas de reclassement pour inaptitude physique, il ne dit rien du maintien du régime indemnitaire.

Et pour une auxiliaire de puériculture reclassée sur un poste administratif, la perte de régime indemnitaire peut atteindre parfois plusieurs centaines d'euros par an !

Concernant les problématiques de fin de carrière, nous sommes très circonspects sur l'utilisation du télétravail comme solution de transition entre activité et retraite, même si l'étude prend des précautions en indiquant « lorsque les conditions de faisabilité sont remplies ». Redoutable machine à isoler et à broyer les solidarités nécessaires, le télétravail est aussi contradictoire avec l'objectif de valoriser les compétences et le savoir-faire des agents en fin de carrière.

Conseil d'orientation de l'Observatoire Social Territorial

Membres de la Commission « relations institutionnelles professionnelles » de la MNT :

Jean-Pierre BERNARD, Dominique BLOT, Laurent BRANCHU, Christian BRIEL, Patrick DOS, François FIGUERAS, Jean-René MOREAU (président de la Commission), Louis OUDART, Laurent RÉGNÉ.

Membres extérieurs en tant que personnalités qualifiées :

Alain ANANOS, Ufict-CGT des services publics, Directeur général adjoint du Département Citoyenneté et Développement de la personne, Ville de Pantin

Karim DOUEDAR, DGA Ressources, Mairie d'Aulnay-sous-Bois, auteur de nombreux articles et ouvrages sur la Fonction publique territoriale

Jean DUMONTEIL, Directeur de la Lettre du Secteur Public

Didier JEAN-PIERRE, Professeur agrégé de droit public à l'Université Jean Moulin - Lyon III, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales,

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, Maître de conférences et directrice de l'Institut de droit social et sanitaire de l'Université de Poitiers

Philippe MOUTON, Directeur de la direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la Fonction publique territoriale, CNFPT

Michel PASTOR, ancien chef de l'Inspection générale et ancien Conseiller spécial du Président du CNFPT

Michel YAHIEL, IGAS, Délégué Général de l'Association des régions de France

Membres extérieurs en tant que partenaires institutionnels de la MNT :

Patrick ATLAS, Président de « Méditoriales », l'association nationale des médecins territoriaux

Jean-Christophe BAUDOIN, ancien Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France

Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des Maires Ruraux de France

Évelyne BOURET et Yann RICHARD, Co-présidents du Syndicat National des Secrétaires de Mairie

Daniel DELAVEAU, Président de l'Association des Communautés de France

Michel DESTOT, Président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France

Michel DINET, Président de l'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS)

Pascal FORTOUL, Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

Marie-Francine FRANÇOIS, Présidente de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France

Denis GUIHOMAT, Président de l'Association Nationale des Cadres Communaux d'Action Sociale

Patrick KANNER, Président de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale

Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des Départements de France

Martin MALVY, Président de l'Association des Petites Villes de France

Élie MAROGLOU, Président de l'Association « ResPECT » (Réseau des Préventeurs et Ergonomes Territoriaux)

Dominique MICHEL, Président de l'Association des Techniciens Territoriaux de France

Christian PIERRET, Présent de la Fédération des Villes Moyennes

Stéphane PINTRE, Président du Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales

Alain ROUSSET, Président de l'Association des Régions de France

Bibliographie

Olivier Filatriau, « Projections à l'horizon 2060 : des actifs plus nombreux et plus âgés », Insee Première n° 1345, avril 2011

Le management des seniors dans la Fonction publique, conférence d'Eurogroup consulting France à l'ENA, septembre 2009

Serge Volkoff in Réalité prévention, p. 5, n° 7, avril 2005, (revue de l'Institut national de recherche de sécurité)

Guillaume Huyez-Levrat, « Définir les salariés vieillissants, des seuils d'âge au seuil de la désaffiliation », Vieillesse et parcours de fin de carrière : contraintes et stratégies – Pratiques gérontologiques, dir. par Daniel Reguer, 2007

Élisabeth Brun-Hurtado et Philippe Mossé, « La gestion des travailleurs vieillissants : l'articulation des niveaux d'action », Travail et Emploi, n° 122, avril-juin 2010

Sandrine Levasseur, « Progrès technologique et employabilité des seniors », Revue de l'OFCE, 2008

Hélène Poissant, « Les capacités cognitives chez les adultes », International Review of Education, vol. 44, n° 4, 1998, pp. 393-399

Serge Volkoff, Dominique Thierry, Anne-Marie Molinie, « Comment faire travailler les salariés plus longtemps », Liaisons sociales, n° 22, 2001

Sandrine Colette, Christian Batal, Philippe Carré et al., L'atout senior. Relations intergénérationnelles, performance, formation, Dunod, 2009

« Progrès technologique et employabilité des seniors », Revue de l'OFCE, n° 2008, 16, juin 2008

Françoise Leplâtre, « L'emploi et la formation des salariés seniors », Actualité de la formation permanente, n° 189, 2004

Marianne Berthod-Wurmser, « Fonctionnaires seniors, réforme des retraites et modernisation de la Fonction publique », Retraite et société 2/2006, n° 48, pp. 141-171

Bernard Masingue, Seniors tuteurs : comment faire mieux ? Rapport au Secrétaire d'État chargé de l'emploi, mars 2009

Diane Gabrielle Tremblay et Maryse Larivière, « Les défis de fin de carrière et la retraite : le cas du Québec », Management et Avenir, 2009-2010, n° 30, pp. 127-145

Michel Lartail, Cédric Siben, Benoît Bettinelli (Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies), Perspectives de développement du télétravail dans la Fonction publique, juillet 2011

Pierre Morel-A-L'Huissier, Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la Fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la Fonction publique. Assemblée nationale

« Le télétravail ou travailler mieux dans nos collectivités territoriales, pour vivre mieux dans nos vies familiales ! », syndicat CGC des territoriaux, avril 2011

La gestion des âges de la vie dans la Fonction publique, rapport parlementaire du député Pascal Brindeau, février 2012

La Gazette des Communes, 13 février 2012, n° 7/2113

« La GPRH dans les collectivités territoriales », Rapport public annuel, Cour des Comptes, février 2012

Éléonore Marbot, « Vers une autre approche de la gestion des fins de carrières ? » in Management & Avenir n° 2006/1

Les pratiques de VAE dans les collectivités, rapport de la direction de la prospective du CNFPT, mai 2009

www.cnracl.fr

Martine Doriac, « Départs en retraite dans la Fonction publique territoriale : les chiffres exclusifs », lagazette.fr, 10 janvier 2012

Dexia Sofcap, « Regard sur les absences pour raisons de santé dans les collectivités territoriales », mai 2011

CNFPT, Délégation régionale première couronne Île-de-France, La problématique du reclassement, 2011

CIG petite couronne, Les diagnostics de l'emploi territorial, repères RH, « Gérer les âges, un défi majeur pour l'employeur territorial », conférence annuelle 2009 emploi et RH en petite couronne, 2009

CIG Petite Couronne, Le reclassement pour inaptitude médicale, D' Maryse Salou et Bénédicte Rajot, collection « Les diagnostics de l'emploi territorial » hors série N°10, mai 2007

Samia Benallah et al. « Peut-on expliquer le faible taux d'emploi des seniors en France ? », Revue de l'OFCE, 2008/2 n° 105, pp. 19-54

Isabelle Faurie et al. « Âge et travail : des études sur le vieillissement au travail, une approche psychosociale de la fin de la carrière professionnelle », Le travail humain, 2008/2, vol. 51, pp. 137-172

ANACT, Travail et changement, n° 328 novembre-décembre 2009

David Anglaret, « Les accords de branche relatifs à l'emploi des salariés âgés », DGEFP, 2009

IGPDE, « Perspectives gestion publique », n° 33, janvier 2010

CNFPT, Observatoire de l'emploi des métiers et des compétences de la FPT, « La démographie des personnels territoriaux », Synthèse, n° 25 octobre 2009

Agence VIGEO, « Bonnes pratiques seniors », audits de 11 entreprises remis au Secrétaire d'État chargé de l'emploi, juin 2009

'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

Cahiers déjà parus :

◆ **L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent.**

Cahier n°1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF. Décembre 2010.

◆ **Les précarités dans la Fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?**

Cahier n°2. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT et l'AATF. Juin 2011.

◆ **Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension.**

Cahier n°3. Axe Image pour la MNT. Novembre 2011.

◆ **Dans la peau des agents territoriaux.**

Cahier n°4. P. GUIBERT, J. GROLLEAU et A. MERGIER pour la MNT, en partenariat avec l'AATF et l'INET. Janvier 2012.

Pour consulter l'ensemble des publications, rendez-vous sur : www.observatoire-social-territorial.fr

Proche de vous, la MNT est présente sur votre lieu de travail grâce à ses correspondants mutualistes et à ses conseillers de section.

Avec plus de 1,1 million de personnes protégées, la Mutuelle Nationale Territoriale est la 1^{re} mutuelle de la Fonction publique territoriale, en santé comme en prévoyance.

Depuis 1964, elle milite pour une protection sociale responsable, au plus près des besoins en santé et en prévoyance de tous les personnels des collectivités territoriales.

La MNT est également LE partenaire Protection sociale de 16 000 collectivités territoriales qu'elle accompagne avec des conseils experts et des solutions durables pour la protection sociale complémentaire et la santé au travail des agents territoriaux.

www.mnt.fr



MNT

Les territoriaux solidaires

0 980 980 210
prix d'un appel local

