

N° 409

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2011

## PROJET DE LOI

*relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement (Procédure accélérée engagée),*

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. François BAROIN,

ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique  
et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge d'un fonctionnaire occupant un emploi à la décision du Gouvernement n'est actuellement possible que dans des cas très particuliers :

- le fonctionnaire atteignant la limite d'âge de son corps dans les trois mois précédant la date d'achèvement du mandat du Président de la République en exercice peut être maintenu en fonctions, avec son accord, pour une période qui prend fin à l'expiration d'un délai de trois mois après la date de prise de fonction du nouveau Président de la République (article 1er de la loi du 31 décembre 1987 relative à la limite d'âge de certains fonctionnaires civils de l'État) ;

- le fonctionnaire dont la durée des services liquidables est inférieure à celle définie à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite peut, sur sa demande, être maintenu en activité, jusqu'à ce qu'il obtienne la durée des services liquidables prévue à l'article L. 13 (article 1-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public) ; ce maintien en activité permet sans doute également le maintien dans un emploi à la décision du Gouvernement.

Cet état du droit n'est pas satisfaisant :

- il manque de lisibilité et de cohérence ; il conduit notamment, sans que cela soit justifié au regard de l'intérêt général, à l'application de règles différentes selon que la personne occupant un emploi à la décision du Gouvernement est ou non fonctionnaire, les personnes non fonctionnaires n'étant soumises à aucune limite d'âge pour leur nomination ou la fin de leurs fonctions dans un tel emploi ;

- dans certaines situations ou circonstances particulières, le maintien en fonctions, de manière temporaire, d'un fonctionnaire occupant un emploi à la décision du Gouvernement peut s'avérer très opportun dans l'intérêt du service. Il s'agit de pouvoir faire face à des situations où l'intéressé dispose de qualités, de compétences et d'une expérience faisant

qu'il est difficilement remplaçable, à court terme, dans les fonctions qu'il occupe. Ces situations peuvent notamment être liées à une mission qui a été confiée à l'intéressé ; elles peuvent aussi tenir à un contexte particulier dans la zone géographique où l'intéressé exerce son autorité ou dans la structure qu'il dirige.

C'est pourquoi l'article unique du projet de loi ouvre, pour les fonctionnaires occupant un emploi à la décision du Gouvernement, une possibilité de dérogation au principe de la cessation des fonctions lors de l'atteinte de la limite d'âge.

Cette dérogation est cependant dûment encadrée :

- elle ne peut intervenir qu'à titre exceptionnel dans l'intérêt du service et le maintien dans l'emploi est d'une durée limitée (deux ans maximum) ;

- le maintien dans l'emploi ne peut être décidé qu'avec l'accord de l'intéressé et résulte d'une décision prise dans les mêmes formes que sa nomination ;

- conformément aux principes qui régissent les emplois à la décision du Gouvernement, celui-ci conservera évidemment le pouvoir de mettre fin à tout moment aux fonctions de l'intéressé.

## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

### Article unique

- ① Il est rétabli dans la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public un article 3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 3.* – Les fonctionnaires occupant, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge qui leur est applicable, un des emplois supérieurs mentionnés à l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, peuvent être, à titre exceptionnel dans l'intérêt du service, et avec leur accord, maintenus dans cet emploi pour une durée maximale de deux ans, par une décision prise dans les mêmes formes que leur nomination. Cette décision fixe la durée du maintien dans les fonctions, auquel il peut être mis fin à tout moment.
- ③ « La radiation des cadres et la liquidation de la pension des fonctionnaires maintenus dans leur emploi en application du présent article sont différées à la date de cessation de leur prolongation d'activité. »

Fait à Paris, le 6 avril 2011

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

Signé : FRANÇOIS BAROIN





**Projet de loi relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires  
nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement**

## **Étude d'impact**

4 avril 2011

# Sommaire

<b>1. Situation de référence et nécessité de légiférer .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. <i>La limite d'âge applicable aux agents publics</i> .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. <i>Les conséquences de la survenance de la limite d'âge sur l'exercice des fonctions</i>.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. <i>Le cas particulier des emplois à la décision du Gouvernement</i> .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4. <i>Nécessité de légiférer</i>.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Objectif et options envisagées .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Incidences de l'option retenue.....</b>	<b>9</b>
<b>3.1. <i>Estimation du nombre d'emplois concernés</i> .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2. <i>Impact budgétaire</i>.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Mise en oeuvre de la réforme .....</b>	<b>12</b>



Le présent document constitue l'étude d'impact du projet de loi relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans les emplois à la décision du Gouvernement, telle que prévue par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009. Il ne traite que de celles des exigences de l'article 8 de la loi organique trouvant à s'appliquer compte tenu de la portée circonscrite de la réforme envisagée. Il est ainsi à préciser d'emblée que les règles du droit européen ou international sont neutres au regard des conditions de maintien dans l'emploi des titulaires de ces emplois supérieurs nommés par le pouvoir l'exécutif pour mettre en œuvre les orientations nationales. Le projet de loi n'étant pas au nombre de ceux qui doivent être soumis au conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat ou à d'autres instances consultatives, il n'est pas davantage traité ici de consultations préalables à la saisine du Conseil d'Etat.

## 1. Situation de référence et nécessité de légiférer

### *1.1. La limite d'âge applicable aux agents publics*

Aux termes de l'article 1er de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public : « *la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat est fixée à soixante-cinq ans lorsqu'elle était, avant l'intervention de la présente loi, fixée à un âge supérieur* ». La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites porte progressivement par génération cette limite d'âge générale de 65 à 67 ans pour les pensions prenant effet à compter du 1er juillet 2011.

Cette limite d'âge se trouve prolongée, en vertu de textes applicables à l'ensemble de la fonction publique, dans certains cas tenant à la situation personnelle du fonctionnaire. Il en est ainsi de la prolongation d'une année concernant les fonctionnaires parents, au moment où ils atteignent leur cinquantième année, d'au moins trois enfants vivants ou du recul d'une année par enfant à charge ou pour enfant handicapé dans la limite de trois ans (article 4 de la loi du 18 août 1936).

S'agissant de la **magistrature**, la récente loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire a porté cette limite d'âge de 65 à 67 ans, de façon graduelle par génération<sup>1</sup> (article 76 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)<sup>2</sup>.

Pour les **militaires**, les limites d'âge de maintien en « première section » sont variables selon les grades, les armes et les cadres d'emploi (article L. 4139-16 du code de la défense). Elles ont été modifiées à compter du 1er juillet 2011 par l'article 118 de la loi du 9 novembre 2010 et atteignent 67 ans pour certains officiers généraux (ingénieurs de l'armement ou médecins des armées notamment).

La limite d'âge des **agents non titulaires**, établie par l'article 20 de la loi n°47-1465 du 8 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier, a été portée de 65 à 67 ans à compter du 1er juillet prochain par l'article 38 de la loi du 9 novembre 2010.

---

<sup>1</sup> La nouvelle limite d'âge de soixante sept ans s'appliquera donc pleinement aux magistrats nés à compter de 1956. Toutefois, la limite d'âge des magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation reste fixée à soixante-huit ans.

<sup>2</sup> Il faut toutefois relever que les magistrats n'entrent pas dans le champ du projet de loi.

## ***1.2. Les conséquences de la survenance de la limite d'âge sur l'exercice des fonctions***

La survenance de l'âge limite a été prévue dès l'origine par les textes comme déclenchant, de façon générale, la mise à la retraite d'office<sup>3</sup> et la cessation de l'exercice des fonctions.

Cette conséquence a été rappelée par la jurisprudence à plusieurs reprises. Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il jugé que « *la survenance de la limite d'âge entraîne de plein droit la rupture du lien avec le service* » (CE Ass. 3 février 1956 Sieur de Fontbonne). Il en a déduit notamment que les services accomplis indûment au-delà de la limite d'âge ne peuvent être pris en compte pour le calcul de la pension (CE 6 décembre 1958 Heuyer) ou que la date d'entrée en jouissance de la pension ne peut être postérieure à la date à laquelle le fonctionnaire a atteint la limite d'âge (CE 7 mai 1956 Massé).

Sous une forme concise, l'article 68 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat<sup>4</sup> a repris ce principe tout en y introduisant un tempérament, en ces termes : « *les fonctionnaires ne peuvent être maintenus en fonctions au-delà de la limite d'âge de leur emploi sous réserve des exceptions prévues par les textes en vigueur* ». Le caractère général de la règle se trouve donc atténué par la possibilité clairement ouverte que certains textes en disposent autrement.

a) Il convient ainsi de citer un tempérament de caractère transversal à la fonction publique de l'Etat : la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu que les fonctionnaires dont la durée des services liquidables est inférieure à celle nécessaire pour obtenir une pension à taux plein<sup>5</sup> peuvent, lorsqu'ils atteignent les limites d'âge applicables aux corps auxquels ils appartiennent, être maintenus en activité sur leur demande, sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique. Cette prolongation, prise en compte au titre de la constitution et de la liquidation du droit à pension, ne peut avoir pour effet de maintenir le fonctionnaire concerné en activité au-delà de la durée des services nécessaire pour obtenir un taux plein, ni au-delà d'une durée de dix trimestres (article 1-1 de la loi du 13 septembre 1984 précitée).

b) Il existe par ailleurs quelques exemples de textes spéciaux en la matière, parmi lesquels on peut citer les suivants :

- l'article L. 952-10 du code de l'éducation prévoit que les professeurs de l'enseignement supérieur, les directeurs de recherche des établissements publics à caractère scientifique et technologique et les autres personnels enseignants qui relèvent du ministre chargé de l'enseignement supérieur restent en fonctions jusqu'au 31 août quand ils atteignent la limite d'âge en cours d'année universitaire, si les besoins du service d'enseignement le justifient.

Par ailleurs, les professeurs de l'enseignement supérieur et les personnels titulaires de l'enseignement supérieur qui leur sont assimilés sont, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge et sur leur demande, maintenus en activité, en surnombre, jusqu'au 31 août suivant la date à laquelle ils atteignent l'âge de soixante-huit ans (même article).

- pour les magistrats de l'ordre judiciaire, l'article 76-1 de la loi organique portant statut de la magistrature prévoit que « *les magistrats sont maintenus en fonction, sauf demande contraire, jusqu'au 30 juin suivant la date à laquelle ils ont atteint la limite d'âge* ». L'article 76-1-1 issu de la loi organique du 10 novembre 2010 précitée prévoit en outre que « *les magistrats hors hiérarchie*

<sup>3</sup> notamment loi du 31 mars 1932

<sup>4</sup> titre II du statut général

<sup>5</sup> Nombre de trimestre défini à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite

*du siège et du parquet de la Cour de cassation lorsqu'ils atteignent la limite d'âge ... sont, sur leur demande, maintenus en activité en surnombre de l'effectif de la Cour jusqu'à l'âge de soixante-huit ans pour exercer, respectivement, les fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation* ». Il en est de même des magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux de grande instance pour exercer, respectivement, les fonctions de conseiller ou de juge, ou les fonctions de substitut général ou de substitut.

- pour les militaires, l'article L. 4139-16 du code de la défense précité prévoit par exemple que les officiers du service de santé des armées du grade de chef des services qui ne sont pas régis par les dispositions du chapitre Ier du titre IV relatif aux officiers généraux peuvent être temporairement maintenus en activité au-delà de l'âge de soixante-deux ans, pour une durée déterminée en fonction des emplois à pourvoir, sans toutefois pouvoir servir au-delà de l'âge de soixante-sept ans. De même, le chef des orchestres de la garde républicaine et son adjoint peuvent, sur demande agréée, être maintenus en service au-delà de la limite d'âge par périodes de deux ans renouvelables.

### ***1.3. Le cas particulier des emplois à la décision du Gouvernement***

Le statut général des fonctionnaires prévoit expressément que les nominations à certains emplois supérieurs sont laissés « *à la décision du Gouvernement* » (article 25 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat). Ces nominations sont « *essentiellement révocables* », à tout moment. Ces emplois peuvent être pourvus par des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires, par dérogation aux dispositions de l'article 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Toutefois, l'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service.

L'article 25 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer la liste de ces emplois supérieurs à la décision du Gouvernement. Tel est l'objet du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985, même si la liste figurant dans ce texte n'est pas exhaustive et a été complétée par la jurisprudence. Pour l'essentiel, cette liste comprend :

- Le secrétaire général du Gouvernement, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et les secrétaires généraux des ministères ;
- les directeurs ou directeurs généraux d'administration centrale ;
- les délégués interministériels ou ministériels, les commissaires ou les délégués ;
- les préfets ou représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer ;
- les ambassadeurs, en leur qualité de chef de mission diplomatique (ambassade ou représentation permanente) ;
- les recteurs d'académie ;
- les chefs de certains corps de contrôle : inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration ou de l'inspection générale de la police nationale.

Ces emplois ne constituent pas des « corps » de fonctionnaires, même s'ils sont pourvus généralement par détachement. Il est donc vain de rechercher des règles « statutaires » particulières qui pourraient venir apporter des exceptions partielles aux dispositions de l'article 68 de la loi du 11 janvier 1984 précitée<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Il faut faire toutefois une mention spéciale pour les préfets : il existe en effet un corps des préfets, régi par le décret de décret n°64-805 du 29 juillet 1964, et dans le même temps des emplois de préfets qui ont vocation à être pourvus essentiellement par les membres du corps correspondant. Mais une partie des membres du corps occupent d'autres emplois à la décision du Gouvernement ou des emplois qui ne relèvent pas de cette catégorie.

Toutefois, une règle particulière aux emplois à la décision du Gouvernement a été introduite par la loi n°87-1129 du 31 décembre 1987 relative à la limite d'âge de certains fonctionnaires civils de l'Etat, dont le seul article restant en vigueur prévoit que : « *lorsque, dans les trois mois précédant la date d'achèvement du mandat du Président de la République en exercice, les fonctionnaires occupant les emplois ... [à la décision du Gouvernement] atteignent la limite d'âge fixée par les dispositions législatives en vigueur, ils peuvent être maintenus en fonctions, avec leur accord, par une décision prise dans les mêmes formes que leur nomination et pour une période qui prend fin à l'expiration d'un délai de trois mois après la date de prise de fonction du nouveau Président de la République. La décision est révoquée à tout instant./ Les mêmes dispositions sont applicables, en cas de vacance de la présidence de la République, à la date de la vacance ou, en cas d'empêchement du Président de la République, à la date où l'empêchement est constaté par le Conseil constitutionnel* ».

Par ailleurs, les titulaires des emplois à la décision du Gouvernement, lorsqu'ils possèdent la qualité de fonctionnaire, peuvent continuer à se prévaloir de la possibilité générale offerte par l'article 1-1 de la loi du 13 septembre 1984 précitée de prolonger leur activité au-delà de la limite d'âge applicable à leur corps lorsque la durée des services liquidables est inférieure à celle nécessaire pour obtenir une pension à taux plein (cf. supra).

Il y a donc lieu de distinguer deux cas bien distincts selon l'origine du titulaire de l'emploi :

- Pour les personnes n'ayant pas la qualité d'agent public préalablement :

Le Conseil d'Etat a jugé, par une décision « Syndicat CGT-FO du personnel des affaires étrangères » du 20 février 1985 que la limite d'âge dans la fonction publique n'est pas applicable s'agissant de la nomination d'une personne n'ayant pas préalablement la qualité de fonctionnaire, en l'espèce sur l'emploi d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République française en Italie, qui est au nombre des emplois à la décision du Gouvernement. Bien que cette nomination n'ait pas entraîné sa titularisation dans un des corps du personnel diplomatique, l'intéressé ne peut non plus être regardé comme relevant des "employés auxiliaires ou agents contractuels" auxquels s'applique la limite d'âge prévue par les dispositions de l'article 20 de la loi du 8 août 1947 précitée.

A fortiori, il y a lieu de considérer que la limite d'âge n'est pas applicable s'agissant de la cessation des fonctions d'une personne qui n'avait pas la qualité d'agent public préalablement à sa nomination.

- A l'inverse, pour les personnes qui avaient antérieurement à leur nomination la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, la nomination sur un emploi à la décision du Gouvernement est sans incidence sur l'application des règles relatives à la limite d'âge, sous la seule réserve de la faculté laissée de prolonger de quelques mois les fonctions à l'approche d'élections présidentielles, mentionnée plus haut.

S'agissant de l'emploi de préfet de police de Paris, le Conseil d'Etat a jugé illégal<sup>7</sup> le maintien en fonction de l'intéressé au-delà de la limite d'âge par décision du ministre de l'intérieur dans l'attente de la nomination de son successeur, en l'absence de disposition législative permettant une telle dérogation à la limite d'âge (Section, 16 avril 2001, Préfet de police c/ Ihsen Mtimet AJDA 2001.643 chronique M. Guyomar et P. Collin). Cette décision rappelle que « *la survenance de la limite d'âge d'un fonctionnaire ou, le cas échéant, l'expiration du délai de prolongation d'activité*

---

<sup>7</sup> Des arrêts plus anciens avaient pu qualifier le maintien en fonction au delà de la limite d'âge d'actes inexistantes, comme tels insusceptibles de créer des droits acquis et pouvant être rapportés à toute époque (Section 3 février 1956, Sieur de Fontbonne, précité ; 31 mai 1967, Chavannaz )

*au-delà de cette limite, telle qu'elle est déterminée par les textes en vigueur, entraîne de plein droit la rupture du lien de cet agent avec le service* ». Elle admet toutefois que l'irrégularité d'un tel maintien en fonction pourrait être couverte « *si ce maintien est rendu nécessaire par des circonstances particulières liées aux responsabilités qui lui sont confiées ou à l'impossibilité de désigner immédiatement une autre personne susceptible d'exercer celles-ci de manière effective* ».

#### **1.4. Nécessité de légiférer**

Les règles qui ont été rappelées relatives à la limite d'âge des fonctionnaires peuvent, dans certains cas, poser problème au regard de la nature des emplois à la décision du Gouvernement. On peut en outre relever que l'application de la limite d'âge aux seuls agents publics nommés dans ces emplois crée une différence de situation qui n'est justifiée ni au regard des emplois occupés, ni au regard de considérations d'intérêt général qui peuvent conduire à souhaiter le maintien en fonctions du titulaire d'un de ces emplois.

Il est en effet des cas où l'intérêt du service peut rendre très opportun le maintien en activité, à titre exceptionnel et pour une durée limitée, d'un fonctionnaire nommé dans un emploi à la décision du Gouvernement. Même si, dans une certaine mesure, l'application de la théorie du « fonctionnaire de fait » liée à l'exigence de continuité du service public est de nature à contrebalancer les effets potentiellement redoutables du maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge applicable à l'intéressé<sup>8</sup>, notamment en ce qui concerne les actes pris par l'intéressé, ou en son nom par délégation, pendant la période en cause, il serait difficile de se satisfaire d'une telle insécurité juridique, d'autant que l'impossibilité de procéder à un remplacement relève toujours d'une appréciation d'espèce.

Par analogie, il est utile de relever que l'article 7 de la loi du 13 septembre 1984 précitée, qui aligne la limite d'âge des dirigeants des établissements publics de l'Etat (président de conseil d'administration, directeur général, directeur) sur la limite d'âge générale de la fonction publique de l'Etat sauf dispositions statutaires contraires, règle la question en prévoyant explicitement l'hypothèse d'un maintien en fonction : « *les règles relatives à la limite d'âge ne font pas obstacle à ce que les titulaires des fonctions mentionnées à l'alinéa précédent soient maintenus en fonction, au-delà de cette limite, pour continuer à les exercer à titre intérimaire* ».

De même, s'agissant des emplois de direction des collectivités territoriales les plus importantes<sup>9</sup> susceptibles d'être pourvus par la voie de recrutement direct<sup>10</sup>, l'article 7-1 de la même loi autorise les fonctionnaires ou contractuels de droit public qui y sont nommés à demander, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge, à être « *maintenus en activité jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public qui les emploie si ce renouvellement intervient dans les dix-huit mois suivant le jour où ils ont atteint la limite d'âge* ». S'il s'agit de fonctionnaires d'Etat en détachement, cette faculté dans l'intérêt du service est néanmoins soumise à l'aval de leur administration d'origine.

---

<sup>8</sup> c'est à dire compte tenu d'un prolongement éventuel du fait de sa situation de famille ou d'un nombre de trimestres de cotisation.

<sup>9</sup> Directeur général des services ou directeur général des services adjoint des départements et des régions, directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants

<sup>10</sup> l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

## 2. Objectif et options envisagées

Trois principales options sont envisageables : les deux premières s'appliqueraient aux emplois à la décision du Gouvernement de manière générale ; la troisième, qui a été retenue par le projet de loi, s'appliquerait à ces emplois de manière ponctuelle et au cas par cas.

1<sup>ère</sup> option : Suppression complète de la limite d'âge pour les fonctionnaires occupant des emplois à la décision du Gouvernement.

Comme c'est le cas pour les non fonctionnaires, les fonctionnaires qui occuperaient un emploi à la décision du Gouvernement, ne seraient pas soumis, dans ce cadre, à une limite d'âge.

2<sup>ème</sup> option : Instauration d'une limite d'âge, assez élevée (par exemple 70 ans) pour les personnes occupant un emploi à la décision du Gouvernement.

Ces deux premières options créeraient des règles spécifiques applicables à tous les emplois à la décision du Gouvernement, et supprimeraient le lien qui existe actuellement avec les règles régissant le corps d'origine des intéressés, lorsqu'ils sont fonctionnaires. Elles constituent cependant, l'une comme l'autre, des solutions trop radicales par rapport à l'objectif visé. L'objectif n'est pas, en effet, d'affranchir totalement les fonctionnaires nommés dans un emploi à la décision du Gouvernement des règles relatives à la limite d'âge applicables aux agents publics. Il n'est pas non plus de rigidifier les règles régissant la situation des non fonctionnaires nommés dans ces emplois.

L'objectif est, tout en conservant l'économie générale du dispositif actuel, d'assouplir, dans des cas spécifiques et dans les limites indiquées ci-dessous, les conditions d'application de la limite d'âge pour les fonctionnaires nommés dans les emplois à la décision du Gouvernement.

3<sup>ème</sup> option : Introduction, à titre exceptionnel et pour une durée limitée, de la possibilité qu'un fonctionnaire nommé dans un emploi à la décision du Gouvernement soit maintenu dans cet emploi au-delà de la limite d'âge qui lui est applicable.

La possibilité introduite par le projet de loi est prévue « à titre exceptionnel dans l'intérêt du service ». Il s'agit de pouvoir faire face à des situations où l'intéressé dispose de qualités, de compétences et d'une expérience faisant qu'il est difficilement remplaçable, à court terme, dans les fonctions qu'il occupe. Une telle approche n'est pas sans lien avec la nature particulière de ces emplois, et la circonstance que, dans le respect, le cas échéant, des textes applicables, notamment pour ce qui concerne la nomination d'agents publics, l'autorité de nomination dispose d'une très large liberté de choisir, *intuitu personae*, la personne qu'elle souhaite y nommer, le cas échéant en dehors de l'administration.

Les situations visées par le projet de loi peuvent être assez diverses, ce qui explique que le projet laisse une marge d'appréciation importante à l'autorité de nomination. Elles peuvent notamment être liées à une mission qui a été confiée à l'intéressé ; elles peuvent aussi tenir à un contexte particulier dans la zone géographique où l'intéressé exerce son autorité ou dans la structure qu'il dirige.

Les modalités du maintien en fonctions sont cependant encadrées :

- le maintien dans l'emploi est d'une durée maximale de deux ans ;
- il intervient par une décision prise dans les mêmes formes que la nomination de l'intéressé,

qui précise la durée choisie pour le maintien en fonctions.

Enfin, est bien sûr maintenu le principe selon lequel il peut être mis fin à tout moment au maintien dans l'emploi.

### 3. Incidences de l'option retenue

#### 3.1. Estimation du nombre d'emplois concernés

Selon les données du fichier général de l'Etat (FGE) suivi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, reprises dans le rapport annuel de la fonction publique 2009-2010, l'effectif physique s'établit ainsi :

<i>Emplois civils de direction</i>	<i>Effectif 2008</i>	<i>Dont femmes</i>	<i>Effectif 2007</i>
Ambassadeurs chefs titulaires de mission	152	17	157
Directeurs d'administration centrale	163	32	173
Préfets	192	19	194
Recteurs	29	6	31

Ces effectifs doivent être croisés avec le nombre de postes correspondants, dès lors, d'une part, qu'une partie des préfets ou ambassadeurs sont nommés sur des emplois de directeurs d'administration centrale, de cabinets ministériels ou autres emplois qui ne relèvent pas de ceux à la décision du Gouvernement, et d'autre part, que certains des emplois à la décision du Gouvernement sont pourvus par des personnes n'appartenant pas à la fonction publique ou au corps dont sont issus la plupart de leurs homologues.

S'agissant des missions permanentes de la France à l'étranger, on recensait, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 162 ambassades et 17 représentations permanentes auprès d'organisations internationales.

S'agissant des préfetures, on compte 96 préfetures de département en métropole et 5 outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte). Les préfets de région sont les préfets du département chef lieu de la région (vingt-deux préfetures de région en métropole, quatre outre-mer). S'y ajoutent quelques emplois de préfets délégués à l'égalité des chances ou chargés de la zone de défense ainsi que les postes de haut-commissaire ou de préfet représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer (Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna, préfet délégué pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon).

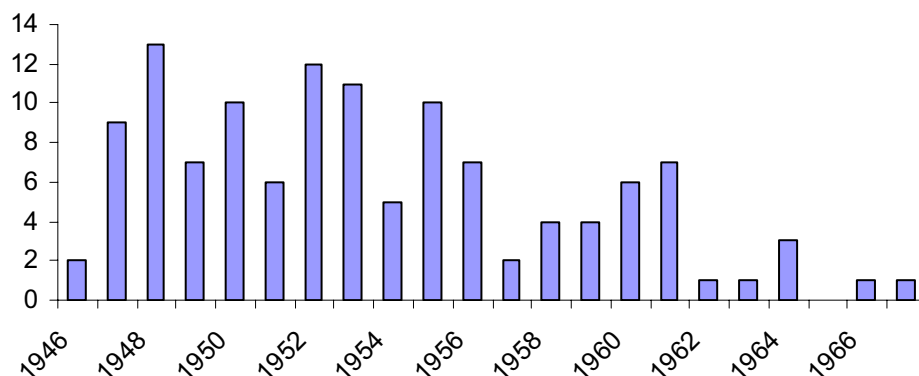
Le nombre d'académies est actuellement de trente, en métropole et outre-mer.

#### **La répartition par âge des titulaires des postes à la décision du Gouvernement :**

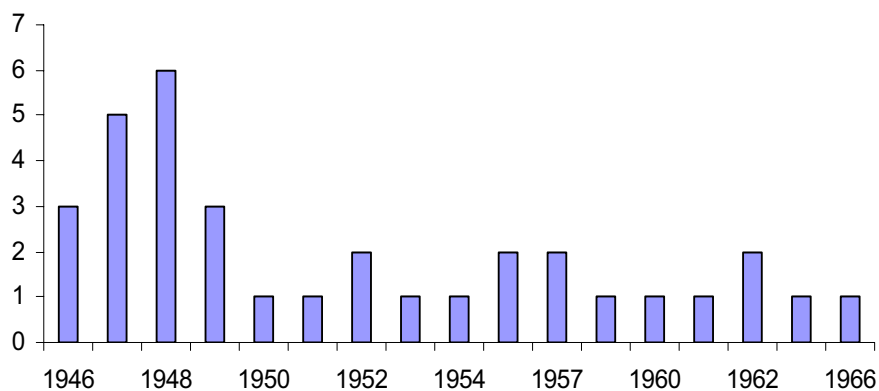
La pyramide des âges n'est pas aisée à déterminer avec précision, compte tenu du taux de renouvellement significatif sur ces emplois. Une analyse complète n'est pas actuellement disponible s'agissant des secrétaires généraux, délégués et directeurs d'administration centrale, catégorie qui

recouvre une assez grande variété de situations. Les graphiques suivants fournissent toutefois les ordres de grandeur à partir des informations disponibles fin 2010 pour les préfets en poste territorial et les recteurs d'académie :

Age des préfets en poste territorial  
estimation 2010 (métropole et outre mer)



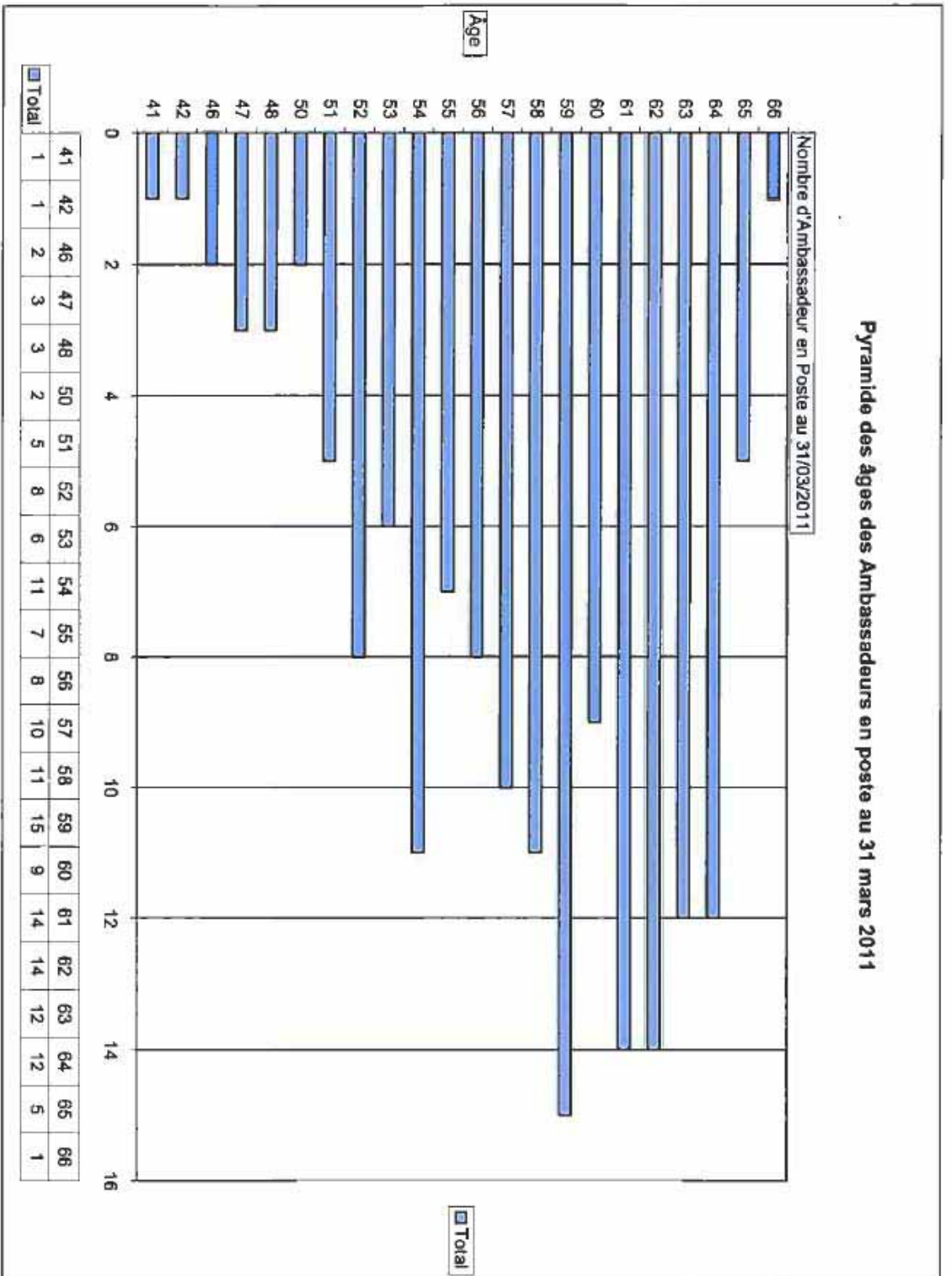
Pyramide des âges recteurs d'académie  
données 2007-2010



S'agissant des affaires étrangères, le taux de vacance est faible avec 160 ambassadeurs en poste et 17 représentants permanents nommés auprès d'organisations internationales. La répartition par âge s'établit comme suit :



### Pyramide des âges des Ambassadeurs en poste au 31 mars 2011



Age moyen des Ambassadeurs en poste: 58 ans pour un total de 160 Ambassadeurs

En dépit de leur caractère non exhaustif, les données disponibles font donc apparaître, comme cela paraît aisément explicable, que les générations 1947 à et 1949 sont les plus représentées. Pour autant, de façon globale, on peut constater une bonne répartition des âges pour les titulaires nés dans les années 1950 et un nombre significatif de titulaires des emplois en cause âgés de moins de 50 ans.

On peut donc estimer, à partir de ces éléments, que l'option qui sera ouverte, et qui n'a en principe vocation à être utilisée que dans un contexte particulier, n'est susceptible de concerner que quelques unités tout au plus chaque année.

Les emplois dont il s'agit ne s'insèrent pas directement, en tant que tels, dans le pyramidage des corps de fonctionnaires, ne serait-ce que dans la mesure où peuvent y être nommés des personnes extérieures à l'administration. Pour autant, un effet indirect sur les possibilités d'avancement peut être envisagé en théorie, même si on peut estimer qu'il serait négligeable compte tenu des conditions dans lesquelles la mesure a vocation à être appliquée, et de la durée limitée du maintien en fonction au-delà de la limite d'âge.

### ***3.2. Impact budgétaire***

Le maintien en fonction après la limite d'âge ne semble pas de nature à engendrer un coût budgétaire significatif. Le seul effet envisageable est purement structurel, si l'on fait l'hypothèse que le titulaire actuel, plus âgé, peut être classé à un niveau de rémunération de base plus élevé que les personnes, dont l'ancienneté est un peu plus faible, susceptibles de les remplacer. Toutefois, les profils des intéressés sont très généralement proches en termes d'ancienneté dans le corps et il est des cas où le remplacement sera assuré en réalité par des agents dont le classement indiciaire sera identique, voire plus élevé. Un effet de structure serait donc seulement éventuel et d'une faible ampleur en tout état de cause.

En termes plus généraux pour les finances publiques, le maintien en activité est naturellement favorable pour le régime des pensions de l'Etat, pour les agents relevant de la fonction publique, même si, à nouveau, cette incidence est négligeable eu égard au très faible nombre d'emplois en cause.

## **4. Mise en oeuvre de la réforme :**

Aucun décret d'application n'est nécessaire. Ces nouvelles dispositions législatives produiront leurs effets par elles-mêmes.

Il n'y a pas lieu d'envisager, compte tenu de l'objet de la mesure, d'adaptation ou de mention d'application outre-mer.

L'objet de la mesure peut concerner, sans qu'il soit besoin de le préciser, les situations en cours. Le maintien au-delà de la limite d'âge ne pouvant en aucun cas être imposé à l'intéressé, il n'y a pas lieu de prévoir des mesures d'accompagnement ou un différé dans l'entrée en vigueur de ces dispositions.