

Evolution future de la population des magistrats et perspectives de carrière

AUTEURS: Francisco MUNOZ-PEREZ et Sophie PENNEC
avec la collaboration de Geneviève HOURIET SEGARD

INSTITUT: Institut National d'Etudes Démographiques

DATE: Novembre 2001

PUBLICATION: Ronéo. 98 pages + annexes

OBJET DE L'ÉTUDE

Au début de 2001, le corps de la magistrature était constitué d'un peu moins de 7 000 magistrats, soit à peine 700 de plus que dix ans plus tôt, ce qui représente une croissance relative inférieure presque de moitié à celle des années 1980. D'autre part, les fluctuations du recrutement dans les 30 ou 40 dernières années ont marqué profondément le corps de la magistrature, caractérisé aujourd'hui par une pyramide des âges vieillie, où les magistrats de moins de 45 ans représentent moins de la moitié l'ensemble. En même temps, la structure actuelle des postes aboutit au fait que ces mêmes jeunes magistrats exercent dans leur immense majorité leurs fonctions dans le deuxième grade : 85 % des magistrats âgés de 35 à 45 ans appartiennent à ce grade. Il faut attendre, en moyenne, l'âge de 46 ans à Paris et de 49 ans en province, pour l'accès au premier grade. Cet avancement n'intervient qu'après 15 ans d'exercice, en moyenne, dans le premier cas, et après 20 ans dans le second.

C'est donc dans un contexte marqué par des déséquilibres structurels, que la réforme relative au statut du corps de la magistrature et à son organisation va prendre place. Les trois grands axes de cette réforme : fusion des deux groupes du premier grade (après celle intervenue en 1992 dans le second grade), nouvelle structure des postes et renforcement du recrutement à travers notamment de la création d'une voie permanente de recrutement complémentaire, vont produire des effets immédiats et à plus long terme.

Les projections démographiques présentées dans ce rapport tentent d'apprécier ces effets sur des aspects relatifs, d'une part, à l'ensemble du corps de la magistrature : évolution numérique du corps, structure par âge et par grade..., d'autre part, au déroulement de carrière des magistrats : avancements de grade, temps passé dans chaque grade, grade atteint au moment du départ à la retraite...

La première projection simule l'évolution du corps dans les prochaines décennies, en fixant les recrutements et les avancements de carrière dans les conditions qui ont prévalu au cours des années 1990. Il ne s'agit pas, bien entendu, de répondre à la question de savoir quelle aurait été l'évolution du corps, en l'absence de réformes. Néanmoins, les résultats obtenus constituent une sorte de repère permettant d'apprécier les profondes modifications que va entraîner l'application de nouvelles mesures.

Ces modifications sont appréhendées par la seconde projection, dont les hypothèses reprennent les dispositions contenues dans la réforme, relatives au recrutement, à la fusion des groupes du deuxième grade et à la nouvelle structure de postes.

Une variante de cette seconde projection tente d'apprécier les effets de recrutements complémentaires au-delà de 2003, à la fois sur la croissance des effectifs et sur leur répartition par âge.

DONNEES UTILISEES ET DEROULEMENT DES TRAVAUX

Les informations utilisées proviennent de deux fichiers fournis par le ministère de la justice :

- un fichier contenant, d'une part, des informations de caractère permanent sur les magistrats (identifiant, sexe, date de naissance, etc), d'autre part, des informations sur la situation des magistrats à la dernière date de mise à jour (niveau et date d'accès au grade actuel, position administrative, fonction actuelle et date d'effet ...).

- un fichier historique qui contient, pour chaque magistrat, un certain nombre de lignes de carrière, créées à chaque fois qu'un événement (avancement, détachement, nouvelle affectation ...) modifie la situation du magistrat. Sur chaque ligne de carrière figurent l'identifiant du magistrat, la date de décret, la date d'effet de l'événement, la fonction du magistrat, sa position administrative, son grade, l'affectation, le ressort, le département de l'affectation ainsi que les remarques éventuelles attachées à la ligne de carrière.

Les tests portant sur la cohérence et la qualité des informations contenues dans l'un et l'autre des fichiers se sont révélés satisfaisants, en regard de l'objectif visé. Une exploitation des données a permis, à ce stade, de décrire certaines caractéristiques du corps de la magistrature et de mouvements tels que les avancements de grade, les détachements ou les départs à la retraite, sur la période 1990-2000. Ces résultats ainsi que ceux des tests sur la qualité des données, ont fait l'objet d'une note datée 28-12-2000. Elle a été adressée à la Direction des services judiciaires et à la Mission de recherche Droit et justice, et a fait l'objet d'une présentation auprès des services intéressés (1). Elle figure en annexe du rapport final.

Après certaines corrections et une mise à jour au 31-12-2000, entre temps devenue nécessaire, une deuxième version des fichiers de données nous est parvenue au début mars 2001. Elle a permis de procéder à la première projection, qui a fait l'objet d'un rapport intermédiaire en juillet 2001. Ces résultats ont servi de base aux consultations menées auprès de la direction des services judiciaires (2), afin de cerner au mieux les besoins du ministère et de préciser les hypothèses qui allaient servir à l'élaboration de la deuxième projection.

(1) Réunion du 2-2-2001
au Ministère de la justice.

(2) Réunion du 26-7-2001
à la direction des services
judiciaires.

PREMIERE PROJECTION

Cette projection tente de décrire ce qu'aurait été l'évolution du corps des magistrats si, en l'absence de réformes, il avait été soumis pendant une longue période aux conditions observées au cours de la dernière décennie. Us résultats permettent ainsi de mieux apprécier les conséquences de la réforme adoptée en juin 2001, envisagées dans la deuxième projection.

Hypothèses

Le nombre de *recrutements* a été maintenu constant tout au long de la période de projection, à hauteur de 230 par an : 200 par la voie de l'ENM et 30 par intégration directe. Ces chiffres constituent une moyenne des nombres assez variables observés dans les dernières années. Les recrutements par concours exceptionnel ont été exclus, compte tenu de l'objectif visé par la projection. La répartition des âges à l'entrée dans la magistrature est la même que celle des cohortes récentes. Tous les nouveaux magistrats recrutés par la voie de l'ENM rentrent dans le grade II, tandis que parmi les trente magistrats intégrés directement, 27 le sont au grade II 2 au grade II et 1 au grade 12, répartition conforme aux observations.

Les *avancements* de grade ou de groupe sont réalisés, année après année, selon des probabilités de passage, qui tiennent compte de l'ancienneté dans le grade ou le groupe actuel et de l'âge (3). Ces probabilités ont d'abord été calculées à partir des observations portant sur la période 1990-2000, puis réajustées en sorte que le grade atteint en fin de carrière par les futurs retraités ne soit pas trop différent de celui qu'on observe actuellement. Autrement dit, on a voulu garder une certaine continuité dans les carrières, entre la projection et le passé récent. Au total, au moment du départ à la retraite, les nouvelles cohortes recrutées à partir de 2001, se répartissent de la façon suivante selon le grade : les magistrats en HH ou en 12 devraient être à égalité et représenter ensemble environ 60% du total des retraités, laissant le reste aux grades II et II, partagés en proportions égales, soit 20% pour chacun.

Les *sorties* de la population des magistrats se font par départ à la retraite, par démission ou par décès (4). Ici encore, à chaque âge, la proportion des sorties selon le type est celle observée au cours des dix dernières années.

Résultats

Après une expansion modérée qui fait passer les effectifs d'environ 7 000 magistrats fin 2000 à 7 650 vers 2008-2010, une phase de contraction apparaît les ramène au niveau de départ vers 2025-30.

L'évolution de l'effectif global des magistrats dissimule des différences non négligeables selon les grades, limitées néanmoins au premier tiers environ de la période de projection. En fait, au cours des premières années on assiste à une diminution du nombre de magistrats dans le grade II qui passe d'environ 4000 en 2001 à un peu moins de 3840 en 2007-2008. En même temps, les autres grades connaissent une augmentation d'effectifs, particulièrement le grade HH, lequel double presque son effectif en moins de dix ans (environ 400 en 2001 et près de 800 en 2010). Ces mouvements divergents entraînent des modifications de structure qui affectent notamment les deux extrêmes : le poids du grade II dans l'ensemble du corps passe de 57 % à 50 % en 2010, tandis que celui du grade HH progresse de 6% à 10 %, les grades II et 12 restant à un niveau, respectivement 22 % et 18 %, presque similaire à celui du début de période.

A partir de 2010 environ, les tendances vont s'inverser progressivement pour laisser réapparaître vers 2030 une situation presque identique à celle de trente ans plus tôt.

(3) Pour la commodité de l'exposé, dans le rapport, les groupes II et 12 sont assimilés à des grades.

(4) Les révocations sont extrêmement rares et n'ont pas été retenues.

Aujourd'hui, la pyramide des âges du corps de la magistrature se caractérise par un accroissement à peu près continu des effectifs avec l'âge, jusqu'à 50-54 ans. Dans cette tranche d'âge, le nombre de magistrats est presque trois fois plus élevé qu'à 30-34 ans. La faiblesse des recrutements dans les années 1990, contrastant avec l'importance de ceux intervenus autour de 1980, expliquent en bonne partie cette anomalie ; jouent aussi les nombreux recrutements complémentaires par concours exceptionnel et par intégration directe de 1992, qui renforcent le premier groupe d'âges cité.

Les hypothèses retenues dans cette première projection entraînent un vieillissement marqué du corps jusqu'à 2015, se traduisant par une élévation de deux ans de l'âge moyen des magistrats, lequel passera de 46 ans aujourd'hui à 48 ans ; ce recul épargnera toutefois les magistrats exerçant dans le grade II. C'est également vers 2015 que la faiblesse des recrutements des années 1990 apparaîtra comme une " brèche " au milieu de la pyramide des âges. Ensuite, la stabilité du recrutement et des avancements, élément déterminant de la projection, va assurer à terme la régularisation de la structure du corps de la magistrature, aussi bien sur le plan des effectifs par âge que sur celui des grades à chaque âge. Cette double régularisation s'accompagne d'une troisième, celle de la répartition des grades atteints en fin de carrière : vers 2030, six magistrats sur dix prennent leur retraite après avoir atteint l'un ou l'autre des deux derniers grades, quatre sur dix terminent leur carrière soit dans le grade H soit dans le grade II.

Entre temps, le léger rajeunissement des âges intervenu dans les grades I et HH dans les années 2020, aura eu pour effet d'abaisser l'âge moyen de l'ensemble, qui restera pourtant un peu plus élevé qu'en début de période.

Après une première phase d'une dizaine d'années où des créations de postes seront nécessaires pour assurer les avancements, en particulier dans le grade HH, les vacances de poste deviendront relativement nombreuses. Seuls les nouveaux recrutements exigeront l'ouverture de postes dans le grade 11, à raison de 20 à 40 par an.

Les inégalités constatées actuellement dans la durée des carrières selon le grade atteint au moment du départ à la retraite, se réduisent au cours de la période de projection, et les écarts parviennent même à s'estomper entre les magistrats retraités au grade II et ceux partis au grade 12. Cependant la carrière des magistrats retraités au grade HH demeure, en fin de période, de trois à quatre ans plus longue que celle des précédents, tandis qu'à l'autre extrême, les magistrats partant au grade H le font après vingt-cinq ans seulement de carrière.

DEUXIÈME PROJECTION

Cette deuxième projection simule les effets des mesures portant sur la réorganisation du corps des magistrats, contenues dans la loi organique du 25 juin 2001. On fait intervenir également des hypothèses de recrutement différentes de celles de la première projection.

Conformément au nouveau statut de la magistrature, dans cette simulation les groupes 1 et 2 du premier grade ont été fusionnés, et les magistrats appartiennent désormais à l'un des trois grades : II, I ou HH.

Hypothèses

Le nombre annuel de *recrutements* figure sur le tableau ci-dessous (5). Jusqu'à 2003, le nombre de nouveaux magistrats sortant de l'ENM est déjà pratiquement connu ; le nombre de 280 nouveaux magistrats par an, retenu à partir de 2004, est considéré correspondre au maximum compatible avec le bon fonctionnement de l'ENM dans les conditions actuelles. Les recrutements par détachement judiciaire ou par intégration directe reprennent la moyenne observée au cours des dernières années. Enfin, le nombre de recrutements en 2002 et 2003 par la nouvelle voie complémentaire correspond aux projets du ministère à court terme.

(5) Ces nombres ont été retenus après consultation auprès de la direction des services judiciaires du ministère.

**Nombre de recrutements de magistrats selon la voie de recrutement.
Deuxième projection.**

Année	Voie de recrutement				
	ENM	Recrut. complém. permanent	Détachement judiciaire	Intégration directe	Total
2001	196		8	25	229
2002	208	125	8	25	366
2003	236	125	8	25	394
A partir de 2004	280	-	10	25	315

ENM : le nombre de recrutements de 2001 à 2003 est celui des auditeurs de Justice déjà admis à l'école.

La répartition des âges à l'entrée est celle observée dans les cohortes récentes ou, dans le cas du recrutement complémentaire, celle observée dans les concours exceptionnels intervenus depuis 1992.

Les *sorties* du corps obéissent aux mêmes modalités que dans la première projection. En revanche, les *avancements* de grade sont ici déterminés par le nombre de postes disponibles et non par des probabilités d'avancement propres à chaque catégorie de magistrats, comme c'était le cas dans la première projection.

Dans ces conditions, le nombre annuel de postes disponibles dans chaque grade va dépendre, d'une part du nombre des libérations de postes que provoquent les avancements et les sorties du corps, et d'autre part du nombre de postes existants dans chaque grade. Ce dernier est déterminé par la nouvelle structure de postes, appliquée à l'effectif total du corps, lui-même variable en fonction des entrées et des sorties. La projection applique cette nouvelle répartition de postes selon un calendrier qui est conforme à celui que le ministère envisage pour le passage de l'ancienne structure de postes à la nouvelle.

Evolution de la répartition des postes dans l'ensemble du corps de la de la magistrature (en pourcentages).

Année	Grade II	Grade I	Grade HH	Total
2000	58	37	5	100
2001	52	42	6	100
2002	42	50	8	100
2003	30	60	10	100
A partir de 2004	30	60	10	100

Les avancements de grade se font donc en fonction des postes disponibles, avec une condition d'ancienneté minimale de sept ans pour l'avancement dans le grade I. Outre cette condition, d'autres restrictions sont appliquées, qui tentent de tenir compte des conditions de mobilité exigées par la loi. A partir de 15 ans d'ancienneté dans le grade II, la détermination à changer de juridiction pour obtenir la promotion est supposée diminuer lentement jusqu'à devenir pratiquement inexistante après 25 ans d'ancienneté. Quant à la double mobilité exigée pour l'avancement au grade HH, nous avons estimé qu'avant sept ans d'ancienneté dans le grade I, cette condition est très rarement remplie. Ensuite, les cas augmentent et deviennent courants à partir de dix ans d'ancienneté, durée à partir de laquelle tous les magistrats du premier grade sont susceptibles de remplir les conditions de mobilité exigées et sont donc éligibles à l'avancement en HH.

Naturellement, d'autres hypothèses pourraient être faites sur les conditions d'éligibilité à l'avancement. Mais les résultats ne seraient pas fondamentalement différents car le mouvement annuel d'avancements est déterminé essentiellement par le nombre des postes disponibles.

Résultats

La nouvelle affectation des postes par grade produit, évidemment, des effets très positifs sur la carrière des magistrats. La quasi-totalité de ceux qui ont été recrutés à partir du milieu des années 1990 vont pouvoir accéder au premier grade, pour peu qu'ils acceptent de satisfaire aux conditions de mobilité exigées, et très peu des magistrats entrés dans les années 1985-1995 resteront dans le second grade. De plus, en régime de croisière, dans les cohortes recrutées à partir de 1995, l'avancement interviendra rapidement, après une durée d'exercice allant de sept à neuf ans dans la grande majorité des cas.

Cependant, les avancements au grade HH risquent de profiter plus inégalement aux différentes cohortes. L'ouverture de postes prévue sur les années 2001 à 2003, bénéficiera d'abord pleinement aux magistrats qui, au cours de ces années, parviennent à remplir les conditions de mobilité exigées. Selon nos hypothèses, il s'agit des cohortes entrées dans la magistrature au début des années 1980 ou avant, lesquelles pourraient accéder au grade HH dans une proportion approchant les 30 %. Or, le risque existe que ces cohortes absorbent une large partie du surcroît de postes offert par la réforme. Dans ce cas, les cohortes arrivant immédiatement après souffriront d'une pénurie relative de postes car le nombre de ces derniers dépendra largement désormais des départs à la retraite dans le grade. A plus long terme, les cohortes entrées dans la magistrature à partir de l'année 2000 pourraient à nouveau souffrir également d'avancements relativement en moindre proportion que les précédentes, en raison des départs à la retraite dont le nombre va se réduire un peu avant 2020.

L'inégalité d'accès au grade HH dans les cohortes des années 1980 découle à la fois de la brièveté de la période envisagée pour l'application de la réforme et des hypothèses forcément simplifiées que nous utilisons dans notre simulation, concernant l'ancienneté à laquelle les conditions de mobilité sont remplies. Il est possible que les comportements réels dans ce dernier domaine suffisent à atténuer les inconvénients du premier facteur, mais une mise en œuvre plus étalée dans le temps de ce volet de la réforme pourrait y contribuer également.

Dans tous les cas, les effets sur les carrières sont très positifs par rapport à ce qu'on aurait pu espérer du maintien des conditions qui prévalaient au cours des dernières années. Ainsi, dès 2004, et pendant les quinze années suivantes, autour de 5 % seulement de magistrats qui prendront leur retraite sont susceptibles de le faire dans le deuxième grade, alors que cette proportion aurait été de deux à trois fois plus élevée dans les conditions des années 1990. Quant aux départs dans le grade HH, ils pourraient constituer environ 35 % de l'ensemble au cours des quinze prochaines années, alors que dans les conditions précédentes ils auraient diminué jusqu'à ne représenter certaines années que 20 % ou 25 % du total des retraites.

Sur le plan démographique, les recrutements prévus dans notre deuxième projection éloignent le risque d'une diminution à terme des effectifs du corps de la magistrature. Au contraire, dans les dix prochaines années, ces effectifs augmenteront fortement, pour passer de 6 700 magistrats à la fin de l'année 2000 à 8 000 en 2005 puis à 8 600 en 2010, soit un accroissement de près de 2,5 % par an sur l'ensemble de la période. Ensuite, les recrutements ne feront que compenser les départs à la retraite, devenus plus nombreux, et les effectifs stagneront pendant une dizaine d'années, avant qu'une nouvelle phase de croissance ne s'amorce à partir de 2020. Sans doute, cette phase de stagnation pourra être évitée, si nécessaire, par des recrutements complémentaires à ceux de l'ENM, au-delà de ceux qui sont prévus, dans la projection, en 2003 et 2004 par voie de concours.

Si les nombreux recrutements qui devraient intervenir dans les années qui viennent pourront assurer à moyen terme la croissance souhaitée, en revanche, ils n'effaceront pas les empreintes laissées sur la pyramide des âges par les recrutements du passé. Avec le temps, l'avancement en âge va déplacer progressivement vers le centre de la pyramide les effectifs, aujourd'hui peu nombreux, des magistrats âgés de 30-34 ans, en même temps que les nouvelles cohortes, beaucoup plus fournies, sorties de l'ENM vont augmenter les

effectifs de jeunes magistrats. Vers 2010 ou 2015, la pyramide de la magistrature présentera ainsi un profil bimodal très marqué, avec un profond creux autour de 45 ans. Le rapport d'effectifs entre les groupes d'âge les plus nombreux et les moins fournis pourrait atteindre 1,5.

Il est impossible de porter un remède radical à cette situation car la maîtrise des politiques de recrutement en matière d'âge ne peut être que limitée, et de ce fait on ne peut lisser les effectifs que dans le très long terme, à l'échelle des durées de carrière. Néanmoins, on peut tenter d'en atténuer les effets en ayant recours à la voie permanente des concours complémentaires. Ainsi, la reconduction d'un concours tous les deux ans à partir de 2005 et jusqu'à 2011, à raison de 100 nouveaux magistrats par concours, permettrait de réduire d'environ un tiers la brèche en question, ce qui n'est pas un résultat négligeable. Naturellement, le surcroît de recrutements conduirait à une hausse plus forte des effectifs de magistrats, qui approcheraient les 9 000 à la fin de 2011.

Dans tous les cas, toute politique de recrutements complémentaires au-delà de 2004, y compris par intégration directe, devrait tenir compte des irrégularités de structure contenues potentiellement dans la situation actuelle.
