



N° 2767

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2010.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES ARTICLES 4, 5, 8, 9, 11 À 14, 16 À 24 ET 33 DU PROJET DE LOI (N° 2760) *portant réforme des retraites*,

PAR M. ÉMILE BLESSIG,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- ASSURER LA PÉRENNITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE</b> .....	8
A.- POURSUIVRE LES EFFORTS ENGAGÉS DANS LE SECTEUR PUBLIC DEPUIS 2003.....	8
B.- RESTAURER LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC .....	13
<b>II.- PRIVILÉGIER LES SOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES</b> .....	18
A.- ÂGE DU DROIT À LA RETRAITE, LIMITES D'ÂGE, DURÉES DE SERVICES : UN RELÈVEMENT GÉNÉRALISÉ DE DEUX ANNÉES POUR L'ENSEMBLE DE LA FONCTION PUBLIQUE .....	19
B.- UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE EN FAVEUR DE CERTAINS PERSONNELS INFIRMIERS ET PARAMÉDICAUX.....	24
C.- LA MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE D'UNE RÉFORME QUI CONFIRME LE PRINCIPE DE GARANTIE GÉNÉRATIONNELLE.....	25
<b>III.- RENFORCER LA CONVERGENCE ENTRE SECTEUR PRIVÉ ET SECTEUR PUBLIC</b> .....	27
A.- ALIGNER LES EFFORTS CONTRIBUTIFS DES ASSURÉS .....	28
B.- RAPPROCHER LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ ENVERS LES CARRIÈRES LONGUES ET LES RETRAITES MODESTES .....	30
1. Le dispositif de départ anticipé pour longue carrière dans la fonction publique est prolongé et adapté par le projet de loi (article 22) .....	30
2. Les règles d'attribution du minimum garanti prendront en compte le mécanisme de la décote pour encourager le maintien en activité (article 24).....	31
C.- FAVORISER LA POURSUITE DE L'ACTIVITÉ ET L'EMPLOI DES SENIORS EN LIMITANT LES POSSIBILITÉS DE DÉPART ANTICIPÉ .....	33
1. L'article 23 du présent projet de loi met fin à la possibilité de départ anticipé pour les fonctionnaires ayant élevé plus de trois enfants et effectué quinze années de services effectifs .....	33
2. Le présent projet de loi pourrait être le cadre d'une remise à plat des différents régimes de bonifications d'ancienneté dans les régimes de retraite des fonctionnaires.....	34

<b>Audition de M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, et de M. Georges Tron, secrétaire d'état chargé de la fonction publique</b> .....	37
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	53
TITRE I <sup>ER</sup> – DISPOSITIONS GÉNÉRALES .....	53
Chapitre II : Durée d'assurance ou de services et bonifications .....	53
<i>Article 4</i> : (art. 5 de la loi n° 2003-775 au 21 août 2003 portant réforme des retraites) : Confirmation et adaptation du principe de garantie générationnelle .....	53
TITRE II – DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES RÉGIMES .....	56
Chapitre I <sup>er</sup> : Âge d'ouverture du droit .....	56
<i>Article 5</i> : (art. L. 161-17-2 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : Principe général du relèvement de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture du droit à la retraite .....	56
<i>Article 8</i> : Relèvement de deux années de l'âge d'ouverture du droit à la retraite pour les catégories actives de la fonction publique et les militaires .....	59
<i>Article 9</i> : (art. L. 14, L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : Codification du relèvement de deux années de l'âge d'ouverture du droit à la retraite dans la fonction publique .....	62
Chapitre II : Limite d'âge et mise à la retraite d'office .....	63
<i>Article 11</i> : Relèvement de 65 à 67 ans de la limite d'âge dans la fonction publique .....	63
<i>Article 12</i> : (art. 1 <sup>er</sup> , 1-2 et 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public) : Coordination résultant du relèvement de 65 à 67 ans de la limite d'âge dans la fonction publique .....	65
<i>Article 13</i> : (art. 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique) : Dispositif dérogatoire en faveur de certains personnels infirmiers et paramédicaux .....	66
<i>Article 14</i> : Relèvement de deux années des limites d'âge des catégories actives de la fonction publique .....	68
Chapitre III : Limite d'âge et de durée de services des militaires .....	69
<i>Article 16</i> : (art. 91 de loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires) : Relèvement de deux années des limites d'âge des militaires et des limites de durée de services des militaires sous contrat .....	69
Chapitre IV : Maintien en activité au-delà de la limite d'âge .....	71
<i>Article 17</i> : (art. 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public) : Coordination du dispositif de maintien en activité au-delà de la limite d'âge .....	71
Chapitre V : Durée de services .....	71
<i>Article 18</i> : Relèvement de deux années des durées de services des catégories actives de la fonction publique et des militaires .....	71
<i>Article 19</i> : (art. L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : Coordination résultant du relèvement de deux années des durées de services .....	73

Chapitre VI : Dispositions relatives à certains statuts particuliers .....	74
<i>Article 20</i> : (art. 2 de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police, art. 3 et 4 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, art. 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, art. L. 952-10 du code de l'éducation, art. L. 416-1 du code des communes, art. 86 de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, art. 3 de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat, art. 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, art. 20 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier, art. L. 422-7 du code des communes) : Mesures de coordination relatives à certains statuts particuliers .....	74
<i>Article additionnel après l'article 20</i> : Codification des mesures relatives aux militaires .....	76
TITRE III – MESURES DE RAPPROCHEMENT ENTRE LES RÉGIMES DE RETRAITE ...	77
<i>Avant l'article 21</i> .....	77
<i>Article 21</i> : (art. L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : Alignement du taux de cotisation des agents publics sur celui du régime général .....	77
<i>Article 22</i> : (art. L. 25 <i>bis</i> du code des pensions civiles et militaires de retraite et art. 57 de la loi n 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005) : Alignement du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière .....	79
<i>Article 23</i> : (art. L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, art. 66 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites) : Suppression du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants ayant quinze années de services effectifs.....	81
<i>Article 24</i> : (art. L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : Modification des règles d'attribution du minimum garanti .....	84
<i>Article additionnel après l'article 24</i> : Rapport du Gouvernement sur la situation des titulaires sans droit à pension dans les régimes de retraite de la fonction publique.....	87
TITRE VI – DISPOSITIONS FINALES .....	88
<i>Article 33</i> : Entrée en vigueur de la réforme .....	88
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	91
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS</b> .....	97



Mesdames, Messieurs,

Après les importantes étapes de 1993 et de 2003, le présent projet de loi invite à franchir un cap supplémentaire dans la réforme de notre système de retraite.

L'objectif n'est rien moins que d'assurer la pérennité de ce système, menacé par le vieillissement démographique et, dès à présent, sévèrement touché par la crise économique.

Au terme de cette réforme, le Gouvernement prévoit un retour à l'équilibre financier de l'ensemble du système de retraite à l'horizon 2018. Si plusieurs leviers sont mobilisés<sup>(1)</sup>, le principal d'entre eux est sans conteste le relèvement progressif de l'âge de départ à la retraite : à l'issue de la montée en charge de la réforme, l'âge d'ouverture du droit à la retraite sera porté de 60 à 62 ans, tandis que l'âge de la retraite « à taux plein » sera porté de 65 à 67 ans.

La commission des Lois a décidé de se saisir pour avis des dispositions de ce projet de loi concernant la fonction publique. Il s'agit :

– des dispositions relatives à la durée d'assurance requise pour une pension à taux plein (article 4) ;

– des dispositions augmentant les différents âges de départ à la retraite (articles 5, 8, 9, 11 à 14, 16 à 20, 33) ;

– des dispositions du titre III, qui visent au « rapprochement entre les régimes de retraite » (articles 21 à 24), c'est-à-dire au renforcement de la convergence entre la fonction publique et le régime général.

Ces dispositions sont par ailleurs complétées par un projet de loi organique, renvoyé au fond à la commission des Lois, déclinant les principes de la présente réforme aux magistrats de l'ordre judiciaire<sup>(2)</sup>.

---

(1) Notamment des mesures d'augmentation des prélèvements obligatoires, qui seront proposées dans le projet de loi de finances pour 2011 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

(2) Leur limite d'âge est en effet fixée dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

## I.- ASSURER LA PÉRENNITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE

Prolongeant les efforts engagés depuis 2003, le présent projet de loi vise à restaurer la soutenabilité financière des régimes de retraite du secteur public.

### A.- POURSUIVRE LES EFFORTS ENGAGÉS DANS LE SECTEUR PUBLIC DEPUIS 2003

Si, pour le secteur privé, la réforme des retraites a débuté dès 1993, le secteur public n'a, quant à lui, été concerné que dix années plus tard, avec la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dite loi « Fillon ». Encore celle-ci ne concernait-elle pas les régimes spéciaux de retraites, dont la réforme n'est intervenue qu'en 2008.

À la différence du présent projet de loi, la loi « Fillon » n'avait modifié aucune des bornes d'âge en vigueur dans la fonction publique : ni les limites d'âge (soit 65 ans dans le cas général), ni l'âge d'ouverture des droits (60 ans pour les catégories « sédentaires » ; de 50 à 55 ans pour les catégories « actives »), ni la « condition de stage » de 15 ans indispensable au bénéfice d'une pension de la fonction publique.

En revanche, **la loi du 21 août 2003 a organisé l'alignement progressif des trois fonctions publiques** <sup>(1)</sup> **sur le régime général en matière de durée de cotisation minimale permettant de bénéficier d'une pension à taux plein** <sup>(2)</sup>.

La convergence avec le secteur privé est désormais acquise depuis 2008, année pour laquelle la durée exigée des générations arrivant à l'âge de la retraite à 60 ans est de 40 annuités. Depuis, la durée de cotisation de référence augmente dans les conditions fixées à l'article 5 de la loi « Fillon » et de façon identique pour le régime général et la fonction publique. Cette durée atteindra 41 annuités en 2012, puis progressera jusqu'à 2020 de manière telle que tout allongement de la durée de retraite induit par une augmentation de l'espérance de vie soit financé par une augmentation de la durée de cotisation, le rapport entre la première et la deuxième, fixé en 2003, demeurant constant jusqu'en 2020.

---

(1) L'ensemble des éléments mentionnés ci-après valent pour les trois fonctions publiques : le régime de retraite de la fonction publique de l'État est régi par le code des pensions civiles et militaires de retraite ; le régime de retraite des fonctions publiques territoriale et hospitalière est régi par le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

(2) Il s'agit plus précisément de la « durée des services et bonifications admissibles en liquidation » visée à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dénommée « durée d'assurance » dans le régime général (article 5 de la loi « Fillon »). Le taux plein est le taux maximal de liquidation égal à 75 % du traitement indiciaire (articles L. 13 et L. 15 du même code).

**DURÉE DE COTISATION NÉCESSAIRE POUR BÉNÉFICIER D'UNE RETRAITE À TAUX PLEIN  
DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Année d'ouverture des droits (a)	Nombre de trimestres requis	Nombre d'annuités requises
2003	150	37,5
2004	152	38
2005	154	38,5
2006	156	39
2007	158	39,5
2008	160	40
2009	161	40,25
2010	162	40,5
2011	163	40,75
2012	164	41

(a) Avant effet de la présente réforme, l'âge d'ouverture des droits est de 60 ans pour les fonctionnaires sédentaires et de 50 à 55 ans pour les fonctionnaires actifs. À compter de 2008, la durée de cotisation est identique à celle du secteur privé.

À titre d'exemple, un assuré né en 1950 – ou bénéficiant de l'ouverture de ses droits à pension en 2010 – bénéficiera d'un taux de liquidation de 71,8 % si, au moment de son départ à la retraite, il a cotisé 155 trimestres <sup>(1)</sup> et d'un taux de liquidation maximal (soit 75 % du traitement indiciaire des six derniers mois) s'il a cotisé 162 trimestres.

Les autres changements concernant la fonction publique résultant de la loi « Fillon » sont principalement :

– la création d'**une décote** lorsque la durée d'assurance <sup>(2)</sup> est inférieure à la durée requise pour obtenir une pension au taux maximal (0,125 % par trimestre manquant à partir de 2006, puis 0,125 % supplémentaire par trimestre, 5 % par an à compter de 2015). En moyenne, la décote atteignait 51 euros par mois pour les fonctionnaires civils de l'État en 2009 ;

– la création, pour les seuls fonctionnaires civils, d'**une surcote** lorsque la durée d'assurance est supérieure à la durée requise pour obtenir une pension au taux maximal (3 % par an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, puis 5 % par année supplémentaire à partir de 2009 <sup>(3)</sup>). En 2009, 28 % des agents de la fonction

(1) Avant application de la décote (voir ci-après), qui dépend tant de la durée d'assurance que de l'âge effectif de départ à la retraite.

(2) Il s'agit de la durée d'assurance tous régimes, c'est-à-dire de la somme de la durée des services et bonifications pris en compte dans le calcul de la pension civile ou militaire et des durées d'assurance dans les autres régimes de retraite de base obligatoires (article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite). À la différence du régime général, il s'agit d'une durée effective, non d'une durée théorique validée en fonction d'un montant donné de cotisations versées.

(3) Article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite, tel que modifié par l'article 89 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, dans le cadre du « rendez-vous » de 2008 sur les retraites. Le décret n° 2008-1497 du 22 décembre 2008 a modifié dans le même sens l'article 20 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

publique de l'État partis à la retraite ont bénéficié d'une surcote, représentant 153 euros en moyenne par mois ;

– la mise en place du **régime de retraite supplémentaire de la fonction publique** (RAFP), régime complémentaire obligatoire par points prenant en compte la partie de la rémunération non soumise à cotisations (primes, indemnités, supplément familial de traitement etc.), dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut. La cotisation à ce régime est fixée à 5 % pour la part salariée et 5 % pour la part employeur. Géré par un établissement public *ad hoc*, l'Établissement de retraite supplémentaire de la fonction publique (ERAFP), ce régime a commencé à prélever des cotisations au 1<sup>er</sup> janvier 2005 sur 4,6 millions de fonctionnaires ;

– la **revalorisation des pensions en fonction de l'inflation** (indice des prix à la consommation hors tabac), et non plus du point d'indice de la fonction publique <sup>(1)</sup>.

La montée en charge de la réforme « Fillon » est très progressive. Pour des raisons évidentes d'équité intergénérationnelle, les paramètres de calcul des pensions applicables à un agent partant à la retraite sont en effet ceux, non de l'année de la liquidation de sa pension, mais de l'année d'ouverture de ses droits <sup>(2)</sup>. Ainsi, seuls 38 % des fonctionnaires civils de l'État et 43 % des fonctionnaires territoriaux partis à la retraite en 2009 avaient cotisé durant 161 trimestres, durée de référence pour cette année. Cette proportion tombe même à 11 % pour les militaires, pour lesquels le droit à pension est ouvert par l'atteinte d'une durée minimale de services <sup>(3)</sup> : ayant acquis ce droit avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2003, 63 % des militaires qui ont liquidé leur pension en 2009 ont bénéficié des conditions antérieures à la réforme (soit une durée de référence de 150 trimestres) <sup>(4)</sup>.

Une autre manifestation des effets de loi « Fillon » peut également être décelée dans la spectaculaire chute du nombre de départs à la retraite dans la fonction publique de l'État en 2009 : environ 68 000 départs ont été dénombrés, soit 16 % de moins qu'en 2007 et 2008 (81 000 départs). Toutefois, la crise économique, qui a pu inciter des agents à retarder leur retraite, contribue sans doute au moins tout autant au phénomène.

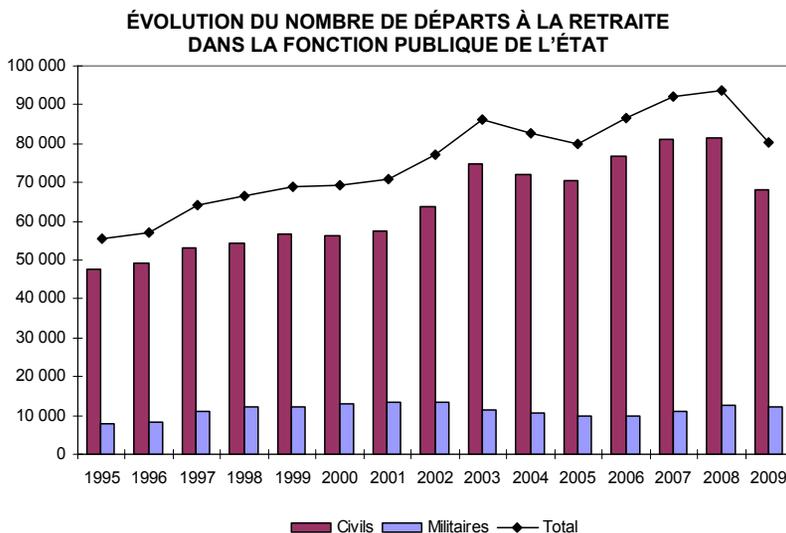
---

(1) La revalorisation intervient désormais chaque année au 1<sup>er</sup> avril (article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, modifié par l'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009).

(2) Un autre facteur explicatif est l'entrée en vigueur relativement récente du dispositif de décote (1<sup>er</sup> janvier 2006), dont la montée en charge est elle-même très progressive.

(3) Soit 25 ans pour les officiers et 15 ans pour les non officiers (II de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

(4) Toutes les données relatives à 2009 ont pour source la Direction du Budget (documents de travail associés à la réunion du Conseil d'orientation des retraites du 9 juillet 2010).



Source : Direction du Budget ; Service des retraites de l'État (données 2009 provisoires).

La réforme « Fillon » de 2003 a été complétée par le « rendez-vous » sur les retraites de 2008. Outre le renforcement précité de la surcote, les principales mesures relatives à la fonction publique ont été :

– le durcissement du dispositif de cessation anticipée d'activité pour « carrières longues »<sup>(1)</sup> ;

– la possibilité ouverte aux catégories actives de travailler au-delà de la limite d'âge, sous réserve de leur aptitude physique et sans dépasser 65 ans<sup>(2)</sup> ;

– l'assouplissement des règles de cumul entre emploi et retraite. Est désormais autorisé, à partir de 60 ans, le cumul intégral de la pension avec un revenu d'activité pour les pensionnés justifiant d'une durée d'assurance, tous régimes confondus, permettant de liquider leur retraite à taux plein (la condition de durée d'assurance disparaissant à partir de 65 ans) ;

– la mise en extinction progressive de l'indemnité temporaire de retraite (ITR) applicable dans certaines collectivités d'outre-mer<sup>(3)</sup> ;

– la réforme de l'IRCANTEC<sup>(4)</sup>, régime complémentaire par points couvrant principalement les agents non-titulaires des trois fonctions publiques, les

(1) Articles 83 et 84 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (modification de l'article L. 25 bis du code des pensions civils et militaires de retraite). Sur ce dispositif, voir infra, III et le commentaire de l'article 22 du présent projet.

(2) Article 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, introduit par l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Sur ce dispositif, voir les commentaires des articles 14 et 17 du présent projet.

(3) Article 137 de la loi de finances rectificative pour 2008 n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

(4) Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques.

agents titulaires des collectivités territoriales à temps non complet ne relevant pas de la CNRACL et les agents titulaires sans droit à pension (faute de satisfaire à l'exigence de 15 ans de services dans la fonction publique). Cette réforme a principalement consisté à réduire progressivement le rendement du régime (c'est-à-dire le rapport entre la valeur d'acquisition du point et la valeur de service du point au moment de la retraite) et à créer une surcote, sous conditions, pour les assurés de plus de 60 ans ou de 65 ans.

**Ces différentes réformes commencent à porter leurs fruits.** L'âge moyen de départ à la retraite dans la fonction publique, qui reste inférieur à celui constaté dans le secteur privé d'environ deux ans, a ainsi augmenté entre 2002 et 2009 :

– de 13 mois pour les fonctionnaires civils de l'État, passant de 58,6 ans à 59,7 ans, augmentation principalement due aux catégories actives (voir le tableau ci-après). Pour les militaires, l'augmentation est de dix mois chez les non officiers (soit un âge moyen de départ de 46,2 ans en 2009), mais seulement de trois mois chez les officiers (soit un âge moyen de départ à 50,6 ans) ;

– de 15 mois pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, soit un âge de départ moyen de 58,4 ans <sup>(1)</sup>.

#### ÂGE MOYEN À LA LIQUIDATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Actifs	55,6	55,7	55,8	55,9	56,1	56,2	56,5
Sédentaires	60,7	60,6	60,7	60,5	60,6	60,7	60,9
<b>Total civils</b>	<b>58,6</b>	<b>58,7</b>	<b>58,7</b>	<b>59</b>	<b>59,2</b>	<b>59,4</b>	<b>59,7</b>
<b>Militaires</b>	<b>45,3</b>	<b>45,7</b>	<b>45,9</b>	<b>45,2</b>	<b>45,5</b>	<b>45,5</b>	<b>46,1</b>

Source : Direction du Budget ; Service des retraites de l'État (données 2009 provisoires).

**Les autres régimes spéciaux de retraite <sup>(2)</sup> ont, quant à eux, attendu 2008 pour faire l'objet d'une réforme.** Celle-ci, présentée comme une première étape, s'est matérialisée par une série de décrets entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Six régimes sont concernés : la SNCF, la RATP, l'Opéra de Paris, la Comédie française, les Industries électriques et gazières (IEH) et les clercs et employés de notaire (CRPCEN). Au total, ces six régimes représentaient en 2006 environ 400 000 cotisants et 460 000 pensionnés, soit 4,4 % de la masse des pensions servies par l'ensemble des régimes de retraite.

Les grands principes de la réforme « Fillon » de 2003 leur sont transposés :

(1) Source : Direction du Budget, document de travail associé à la réunion du Conseil d'orientation des retraites du 9 juillet 2010.

(2) Même si l'expression de « régimes spéciaux » couvre un champ plus restreint dans le langage courant, les régimes de retraite des trois fonctions publiques constituent des régimes spéciaux au sens des articles L. 711-1 et suivants du code de la sécurité sociale. L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose dans le même sens que « les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale ».

– la durée d’assurance permettant d’obtenir une retraite à taux plein est portée de 37,5 à 40 annuités au 1<sup>er</sup> janvier 2012, puis progressera d’un trimestre par an à partir de 2013, pour atteindre 41 annuités à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016 (durée de référence applicable dès 2012 pour les autres régimes de retraite) <sup>(1)</sup> ;

– les pensions sont, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, indexées sur les prix à la consommation (et non plus sur les salaires) ;

– des dispositifs de surcote et de décote sont mis en place, mais n’entreront en vigueur, respectivement, que le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Si les mises à la retraite d’office ont été supprimées, les possibilités de départs à 55 ans (agents de la SNCF, catégories actives des IEG, certains agents de la RATP), voire 50 ans (agents de circulation de la SNCF, certains agents de la RATP), ont été maintenues. En outre, des mesures d’« accompagnement », se traduisant principalement par une revalorisation des salaires en fin de carrière, ont limité les économies attendues de la réforme. Pour l’heure, aucune donnée fiable n’est disponible, ni sur les gains financiers apportés par la réforme, ni sur l’effet des mesures d’accompagnement – qui pèseront tant sur les entreprises que, du fait des mécanismes de compensation entre régimes, sur l’ensemble du système de retraite à moyen terme.

## **B.– RESTAURER LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC**

La nécessité d’une nouvelle réforme de notre système de retraite ne fait désormais plus guère l’objet de débat. La crise économique n’a eu pour effet que de la rendre plus urgente. La quasi totalité des personnes auditionnées par votre rapporteur en ont d’ailleurs convenu – au-delà même de leurs éventuelles divergences quant aux réponses apportées par le présent projet de loi.

Selon les projections du Conseil d’orientation des retraites (COR) présentées dans son rapport du 14 avril 2010, le besoin de financement annuel total de notre système de retraite devrait se dégrader très rapidement, passant de 0,6 % du PIB en 2008 (10,9 milliards d’euros) à 1,7 % en 2010 (32,3 milliards d’euros), puis à 1,8 % en 2015 (39,4 milliards d’euros) et à 1,9 % en 2020 (45 milliards d’euros) <sup>(2)</sup>.

---

(1) Chacun des décrets relatifs aux régimes en question renvoie explicitement aux règles d’évolution de la durée d’assurance fixées à l’article 5 de la loi « Fillon ». Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, la durée requise est de 155 trimestres (38,75 annuités), à comparer à 162 trimestres (40,5 annuités) dans le régime général et dans la fonction publique.

(2) Toutes les projections ci-après mentionnées sont celles associées au scénario macroéconomique intermédiaire (dit « scénario B »), fondé sur des hypothèses de long terme d’un taux de chômage structurel de 4,5 %, d’une productivité apparente du travail par tête de 1,5 %, d’une croissance potentielle de 1,6 % et de rendements des régimes complémentaires Agirc et Arrco supposés constants.

**Identifier le poids spécifique des systèmes de retraite du secteur public au sein de ce besoin de financement total est doublement malaisé :**

– si les projections du COR intègrent les régimes des trois fonctions publiques (étatique, territoriale et hospitalière), elles ne prennent pas systématiquement en compte les autres régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP, régime des mineurs, régimes des marins etc.), dont le déficit prévisionnel s'établit à environ 6 milliards d'euros en 2010. La question de leur réforme se pose cependant au moins autant en terme d'équité qu'en termes financiers ;

– si le solde annuel du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers apparaît clairement dans les résultats de la CNRACL <sup>(1)</sup>, tel n'est pas le cas du régime des fonctionnaires de l'État, qui est chaque année équilibré par les contributions employeur versées par les différents ministères (34,3 milliards d'euros en 2009). Depuis l'entrée en vigueur en 2006 de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, les flux financiers relatifs aux pensions de l'État sont cependant plus clairement retracés dans le budget de l'État, grâce à un compte d'affectation spéciale dédié (CAS Pensions) <sup>(2)</sup>. À titre d'illustration, en 2010, le taux de la contribution employeur de l'État est de 62,14 % du traitement indiciaire brut pour les personnels civils et de 108,63 % pour les personnels militaires, à comparer à un taux employeur pour la CNRACL de 27,3 %.

**EFFECTIFS DES RETRAITÉS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES AU 31 DÉCEMBRE 2008**

*(droits directs et droits dérivés)*

	<b>Effectifs</b>	<b>En % du total</b>
Fonction publique de l'État	1 993 122	66 %
<i>dont civils</i>	1 427 657	47 %
<i>dont militaires</i>	565 465	19 %
Ouvriers de l'État <sup>(a)</sup>	105 279	3 %
CNRACL	931 652	31 %
<i>dont fonction publique territoriale</i>	491 258	16 %
<i>dont fonction publique hospitalière</i>	440 394	15 %
<b>Total</b>	<b>3 030 053</b>	
<i>dont pensions de droit direct</i>	<b>2 391 605</b>	

(a) Ouvriers des établissements publics industriels et commerciaux de l'État.

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Rapport annuel 2008-2009, Volume 1.

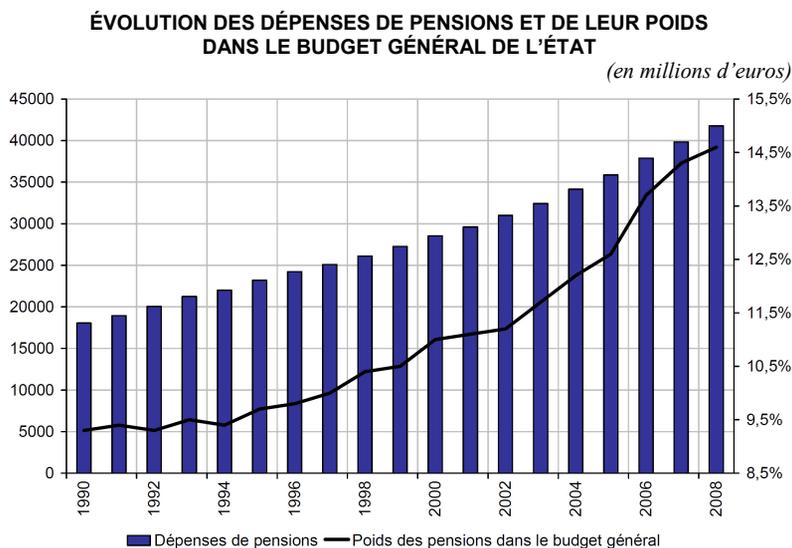
Dans ces conditions, la mesure du poids des régimes publics de retraite dans l'ensemble du système peut être plus facilement appréhendée en se référant aux dépenses de pensions enregistrées chaque année. De ce point de vue, **les régimes de retraite des trois fonctions publiques représentent environ**

(1) Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

(2) La gestion du régime relève quant à elle du Service des retraites de l'État (SRE), service à compétence nationale appartenant à la Direction générale des finances publiques, créé par le décret n° 2009-1052 du 26 août 2009.

**56 milliards d'euros de dépenses, sur un total d'environ 250 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes <sup>(1)</sup>, soit près de 23 %.** Les effectifs concernés, à comparer à un total d'environ 15 millions de personnes retraitées de droit direct, sont détaillés dans le tableau ci-avant.

Pour la seule fonction publique de l'État, les dépenses de pensions ont atteint 43,5 milliards d'euros en 2009 <sup>(2)</sup>, soit environ 15 % des dépenses nettes du budget général, part qui ne cesse d'augmenter depuis le début des années 1990 (voir le graphique ci-après).



Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010.

Quant aux **perspectives financières des régimes de retraite de la fonction publique**, elles ont fait l'objet de plusieurs présentations dans le cadre des travaux du COR. Le graphique ci-après invite ainsi à visualiser les évolutions tendanciennes projetées par le COR dans son scénario dit « intermédiaire » pour :

- le régime général (régime de base de l'assurance vieillesse) ;
- la fonction publique de l'État ;
- la CNRACL (fonctions publiques territoriale et hospitalière).

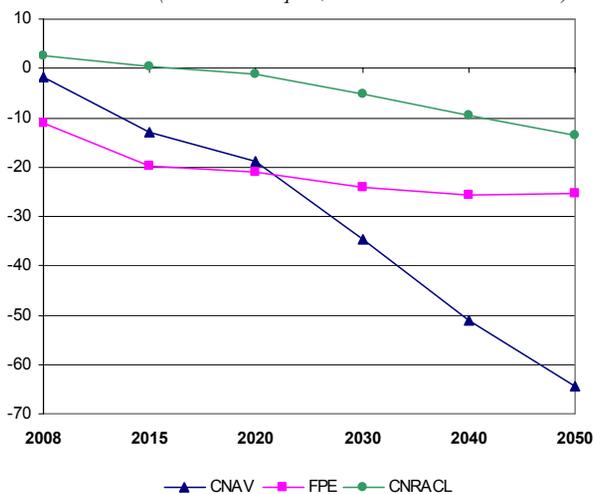
(1) Dont 91 milliards d'euros pour le régime général de base.

(2) La différence avec le montant de la contribution de l'État employeur mentionnée précédemment (34,3 milliards d'euros) est financée par d'autres ressources, apportées par les cotisations des agents, les contributions d'autres employeurs (établissements publics de l'État, France Telecom, La Poste) et par différents transferts entre régimes.

Par définition, les effets attendus de la réforme des retraites de 2010 n'y sont pas pris en compte.

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE  
DES PRINCIPAUX RÉGIMES DE RETRAITE (hors effet de la présente réforme)**

(soldes techniques, en milliards d'euros 2008)



CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse ; FPE : Fonction publique de l'État ; CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Source : COR, rapport du 14 avril 2010, scénario B.

Ces projections doivent être considérées avec précaution. Tout d'abord, l'apparent déficit du régime de la fonction publique de l'État est théorique, le solde réel étant par construction nul chaque année, du fait de la gestion à l'équilibre du CAS *Pensions* : le déficit évalué par le COR représente en réalité la dégradation de la situation financière du régime par rapport aux taux de cotisation (de l'État employeur et des fonctionnaires) qui, en 2000, suffisaient à assurer son équilibre<sup>(1)</sup>. Ensuite, le déficit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) servant de « point de départ » en 2008 est, pour diverses raisons techniques<sup>(2)</sup>, très inférieur au déficit réellement constaté (5,6 milliards d'euros). Enfin, la situation de la CNRACL est présentée hors effet des dépenses liées à la compensation inter-régimes<sup>(3)</sup> et sans intégrer le nouveau dispositif de neutralisation financière des effets de la décentralisation<sup>(1)</sup>.

(1) Ainsi, le « déficit » de 11,2 milliards d'euros de 2008 figurant sur le graphique représente l'augmentation, entre 2000 et 2008, des dépenses de l'État consacrées au financement des pensions de ses agents (soit une progression d'environ 1,4 milliard d'euros en moyenne chaque année).

(2) En particulier, dès lors qu'elles portent sur l'ensemble du système de retraite, les projections du COR spécifiques à la CNAV ne prennent pas en compte les transferts de compensation entre régimes. Or, les charges de la CNAV au titre de la compensation inter-régimes étaient proches de 5 milliards d'euros en 2008.

(3) À titre d'exemple, la CNRACL a acquitté 1,6 milliard d'euros au titre de la compensation généralisée (valable pour l'ensemble des régimes) et 0,9 milliard d'euros au titre de la « surcompensation » au

Compte tenu de ces précautions méthodologiques, l'attention doit moins porter sur les montants en valeur absolue figurant sur le graphique que sur leur dynamique d'évolution. De ce point de vue, il apparaît que, **alors que la détérioration de la situation financière de la CNAV est quasiment continue jusqu'à 2050, celle de la fonction publique de l'État est beaucoup plus marquée à court et moyen terme (2008-2015) : la dégradation est concentrée sur la période courant jusqu'à 2015**, le déficit se stabilisant ensuite autour de 25 milliards d'euros à l'horizon 2040. Ces différences de trajectoires s'expliquent principalement par la diminution des effectifs de l'État, liée aux transferts vers la fonction publique territoriale et à la politique de non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux<sup>(2)</sup> : ces mouvements pèsent sur l'équilibre du régime à court et moyen terme, mais contribuent à son redressement à long terme.

**Pour la CNRACL**, en situation excédentaire depuis 2003<sup>(3)</sup>, **les projections laissent apparaître un déséquilibre entre les cotisations encaissées et les prestations versées à compter de 2016**. En tenant compte des réserves du régime, dont les affiliés sont plus jeunes que dans la fonction publique de l'État, la situation pourrait néanmoins demeurer équilibrée jusqu'à la fin de la décennie.

À court terme, d'après les informations fournies à votre rapporteur par la Direction du Budget, **le présent projet de loi permettrait de réduire la progression de la contribution de l'État au CAS Pensions à environ 1,5 milliard d'euros chaque année de 2011 à 2013, au lieu de 2 milliards d'euros en l'absence de réforme** (voir le tableau ci-après). L'engagement du Gouvernement consistant à stabiliser la contribution de l'État à son niveau de 2010 (soit 15,6 milliards d'euros 2008 dans les projections du COR) ne constitue donc qu'un objectif de moyen terme, qui pourra être atteint lorsque les mesures de redressement du régime de retraite produiront pleinement leurs effets – soit probablement à l'horizon 2018-2020.

---

*bénéfice des régimes spéciaux de retraite (en particulier les régimes des mines et de la SNCF). L'article 9 de la loi « Fillon » de 2003 prévoit l'extinction progressive de la surcompensation, jusqu'à sa suppression complète à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.*

- (1) Le transfert d'agents de l'État vers les collectivités territoriales apporte davantage de recettes à la CNRACL (surcroît de cotisations encaissées), avant d'entraîner une augmentation de ses dépenses (surcroît de pensions versées). Afin de lisser ces effets dans le temps, l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2010 met en place un flux financier entre l'État et la CNRACL égal à la somme des cotisations perçues au titre des agents décentralisés nette de la somme des pensions versées aux agents décentralisés. Ce mécanisme entraîne dans un premier temps des versements de la CNRACL à l'État (434 millions d'euros en 2010), puis devrait s'inverser lorsque, à l'horizon 2015-2020, le montant des pensions versées sera supérieur aux recettes de cotisations.*
- (2) Conformément aux engagements du Gouvernement, les projections du COR intègrent la poursuite de cette politique jusqu'à 2013.*
- (3) En 2010, le solde prévisionnel de la CNRACL est en excédent de 1,9 milliard d'euros, correspondant à un déficit de 0,5 milliard d'euros pour la fonction publique hospitalière et à un excédent de 2,4 milliards d'euros pour la fonction publique territoriale.*

## CONTRIBUTION DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT AU CAS PENSIONS

(en milliards d'euros courants)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses effectives / prévisionnelles	30,8	31,39	33,44	34,33	35,06	36,66	37,86	39,58
Dépenses en l'absence de réforme	-	-	-	-	-	36,89	38,55	40,67

Source : Direction du Budget.

À plus longue échéance, l'ensemble des mesures concernant la fonction publique prévues dans le présent projet rapporteraient, sous forme de diminutions de dépenses ou de majorations de recettes, environ 4,3 milliards d'euros à l'horizon 2015 et environ 7 milliards d'euros à l'horizon 2020. Les seules mesures de convergence avec le régime général (réforme du minimum garanti ; hausse du taux de cotisation des fonctionnaires ; suppression du départ anticipé pour les parents de trois enfants et comptabilisant quinze années de services) représenteraient plus de 55 % du total.

## RENDEMENT FINANCIER DES MESURES RELATIVES À LA FONCTION PUBLIQUE

(en milliards d'euros 2008)

	2015	2018	2020
<b>Fonction publique de l'État</b>	<b>2,2</b>	<b>3,7</b>	<b>4,8</b>
Recul de l'âge de la retraite des fonctionnaires	1,0	1,9	2,6
Hausse du taux de cotisation des fonctionnaires	0,7	1,2	1,5
Minimum garanti	0,1	0,2	0,3
Parents de trois enfants avec 15 ans de services	0,4	0,4	0,4
<b>CNRACL</b>	<b>2,1</b>	<b>3,3</b>	<b>4,3</b>
Recul de l'âge de la retraite des fonctionnaires	0,6	1,2	1,6
Hausse du taux de cotisation des fonctionnaires	0,6	1,1	1,5
Minimum garanti	0,4	0,5	0,7
Parents de trois enfants avec 15 ans de services	0,5	0,5	0,5
<b>Total pour les trois fonctions publiques</b>	<b>4,3</b>	<b>7,0</b>	<b>9,1</b>

Source : Direction du Budget.

## II.- PRIVILÉGIER LES SOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES

Pour la fonction publique comme pour le secteur privé, les solutions pérennes apportées par le présent projet au défi du vieillissement de la population et à la dégradation du rapport entre actifs et cotisants sont prioritairement démographiques. Elles consistent à relever de deux années les différents paramètres d'âge régissant l'admission à la retraite dans les trois fonctions publiques. Tous les agents publics sont concernés (fonctionnaires civils et militaires ; catégories sédentaires et actives ; titulaires et non-titulaires), à la seule exception – transitoire – des personnels infirmiers et paramédicaux optant pour leur intégration dans les nouveaux corps de catégorie A. Dans ce contexte, comme l'ont souligné nombre d'organisations syndicales auditionnées par votre

rapporteur, les conditions de mise en œuvre de la réforme (application progressive, respect de la « garantie générationnelle » etc.) constituent des enjeux essentiels.

#### **A. – ÂGE DU DROIT À LA RETRAITE, LIMITES D'ÂGE, DURÉES DE SERVICES : UN RELÈVEMENT GÉNÉRALISÉ DE DEUX ANNÉES POUR L'ENSEMBLE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Afin d'allonger le temps passé à travailler et à cotiser, le présent projet de loi vise à repousser le moment du départ à la retraite, dans le secteur privé comme dans les trois fonctions publiques <sup>(1)</sup>. Les autres régimes spéciaux de retraite ne sont en revanche pas concernés, le Gouvernement s'engageant néanmoins à les soumettre, par voie réglementaire, à la même réforme à partir de 2017 (**XI de l'article 20**).

- Deux principaux leviers sont actionnés :

– **l'âge d'ouverture du droit à la retraite est porté de 60 à 62 ans** à l'horizon 2018 (générations 1956 et suivantes) tant dans le régime général que dans la fonction publique dite « sédentaire » (**article 5**) ;

– **l'âge d'annulation de la décote**, c'est-à-dire l'âge auquel une retraite est attribuée sans décote même en l'absence de la durée d'assurance nécessaire, **est porté de 65 à 67 ans dans le secteur privé** (article 6). **L'équivalent dans la fonction publique est la limite d'âge, également relevée de deux années**, pour atteindre 67 ans pour les catégories sédentaires d'ici 2023 (**article 11**). Plus exactement, c'est au terme de la montée en charge du mécanisme de décote prévu par la loi du 21 août 2003, soit à l'horizon 2020, que la limite d'âge coïncidera avec l'annulation de la décote <sup>(2)</sup>.

À la différence de la réforme « Fillon » de 2003, **le levier de l'allongement de la durée de cotisation** <sup>(3)</sup> **permettant d'obtenir une retraite à taux plein n'est pas utilisé**. Les arguments en faveur d'une modification des âges de référence sont en effet nombreux : le relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite produit des effets quasiment immédiats ; nombre d'assurés approchant aujourd'hui de l'âge de la retraite disposent déjà de la durée de cotisation permettant de bénéficier du taux plein à l'âge de 60 ans <sup>(4)</sup> ; augmenter les bornes d'âge peut être perçu par les employeurs comme un signal favorable à

---

(1) Les dispositions du présent projet sont en effet applicables tant à la fonction publique de l'État qu'aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, toutes deux régies par le décret du 26 décembre 2003 précité relatif à la CNRACL (qui renvoie, en plusieurs de ses dispositions, au code des pensions civiles et militaires de retraite et qui devra, en tout état de cause, être modifié en conséquence de la présente réforme).

(2) Voir le commentaire de l'article 11 du présent projet de loi.

(3) Durée d'assurance dans le régime général, durée de services et bonifications dans la fonction publique.

(4) À l'inverse, pour les générations plus jeunes, l'entrée dans la vie active s'est faite en moyenne plus tardivement, ce qui, à moyen terme, confèrera d'autant plus de force au levier de la durée de cotisation.

l' « employabilité » des seniors ; n'agir que sur la durée de cotisation pénaliserait les générations entrées tardivement dans la vie active.

Au-delà de ces arguments valables pour l'ensemble du monde du travail, votre rapporteur souligne que **l'action sur les bornes d'âge plutôt que sur la durée de cotisation devrait être tout particulièrement efficace dans la fonction publique**. En effet, l'usage des bonifications de durée d'assurance y est plus important que dans le secteur privé, si bien que les fonctionnaires atteignent en général plus facilement la durée de services requise pour le taux plein. Surtout, la part des départs à la retraite à 60 ans ou à un âge inférieur est particulièrement élevée dans la fonction publique : en 2008, elle s'élevait à 81 % des départs à la retraite des fonctionnaires civils de l'État, à 83 % dans la fonction publique territoriale, à 94 % dans la fonction publique hospitalière et à 99 % pour les militaires. À titre de comparaison, la proportion des départs à la retraite à 60 ans ou à un âge inférieur était de 70 % dans le régime général : la corrélation entre l'âge d'ouverture du droit et l'âge de départ effectif y est donc sensiblement moins forte.

Le relèvement des bornes d'âge applicables à la retraite des fonctionnaires devrait de surcroît avoir **des effets différents d'une fonction publique à l'autre**. La structure démographique des fonctions publiques territoriale et hospitalière conduit en effet à des pics de départs à la retraite importants durant les dix prochaines années. Comme le souligne l'étude d'impact du présent projet, *« le recul de l'âge de départ ne devrait donc conduire qu'à un lissage de ces pics et ne devrait avoir qu'une incidence modérée sur les niveaux de recrutement actuels de ces deux fonctions publiques »*. Les effets pourraient être plus prononcés dans la fonction publique de l'État, dans laquelle les pics de départs liés au baby-boom sont désormais passés. Toutefois, compte tenu d'un âge moyen de départ d'ores et déjà plus élevé dans la fonction publique de l'État, les recrutements futurs, toujours déterminés par la politique de non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux, devraient se maintenir autour des niveaux actuels.

• En plus de l'évolution parallèle des deux principales bornes d'âge applicables dans le régime général et dans la fonction publique, les particularités de cette dernière conduisent le Gouvernement à proposer une série de mesures qui lui sont spécifiques. En effet, **réformer les retraites dans la fonction publique suppose de tenir compte, non seulement de l'existence de conditions de départ parfois plus favorables (âges d'ouverture des droits inférieurs à 60 ans ; limites d'âge inférieures à 65 ans), mais aussi des mécanismes juridiques propres à certains corps de fonctionnaires** : sauf exception, les militaires ne connaissent pas d'âge d'ouverture du droit à la retraite, la liquidation de leur pension dépendant uniquement de durées de services ; les fonctionnaires de la catégorie active peuvent partir à la retraite à un âge inférieur à celui des fonctionnaires sédentaires, mais à la condition de satisfaire une durée minimale de services actifs.

C'est ainsi l'ensemble de ces mécanismes spécifiques à la fonction publique que le présent projet tend à faire évoluer, pour les allonger de deux années :

– l'**article 8** repousse de deux ans l'**âge d'ouverture du droit à la retraite des fonctionnaires des différentes catégories actives** de la fonction publique ;

– l'**article 14** repousse de deux ans **les limites d'âge des catégories actives** ;

– l'**article 16** repousse de deux années **les limites d'âge et de durée de services des militaires** ;

– l'**article 18** repousse deux années **les durées de services des catégories actives et des militaires**.

Le présent projet de loi décale donc l'ensemble des paramètres temporels régissant les conditions de départ à la retraite des fonctionnaires de deux années, **sans remettre en cause les spécificités propres aux différents corps et aux différents statuts**. La plupart des organisations syndicales auditionnées par votre rapporteur s'en sont d'ailleurs montrées satisfaites.

Par exemple, si les durées minimales de services sont portées de 25 à 27 ans pour les officiers et de 15 à 17 ans pour les non officiers<sup>(1)</sup>, **le projet de loi ne revient pas sur les modalités spécifiques d'application aux militaires de la réforme « Fillon » de 2003** : absence de surcote (liée à la relative faiblesse des limites d'âge) ; coexistence d'une décote dite « carrières longues » et d'une décote dite « carrières courtes »<sup>(2)</sup>.

De même, **le présent projet ne prétend pas s'engager dans une refonte des catégories actives de la fonction publique**, qui rassemblent aujourd'hui environ 900 000 fonctionnaires<sup>(3)</sup>. Il semble même que le maintien du *statu quo* à leur égard – sous réserve naturellement de l'évolution de leurs conditions de départ à la retraite – soit implicitement conçu comme le corollaire de **l'absence d'application à la fonction publique des dispositions relatives à la pénibilité** contenues dans le titre IV du présent projet – ce qu'ont d'ailleurs regretté plusieurs organisations syndicales auditionnées par votre rapporteur. La seule exception réside dans **l'article 25**, relatif au suivi des expositions aux risques professionnels. Selon les informations fournies par la DGAFP à votre rapporteur, l'applicabilité

---

(1) *Conditions de liquidation de la pension qui expliquent la faiblesse de l'âge moyen de départ à la retraite chez les militaires : 51,3 ans pour les officiers, 45,8 ans pour les sous-officiers et 32,2 ans pour les militaires du rang en 2008 (DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres 2008-2009, volume 1).*

(2) *Voir le commentaire de l'article 9 du présent projet.*

(3) *Leur liste est dressée par une série de décrets en Conseil d'État pour la fonction publique de l'État et, pour les autres fonctions publiques, par « arrêtés conjoints des ministres chargés de la sécurité sociale, des collectivités territoriales, de la santé et du budget, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou hospitalière selon les cas » (article 25 du décret n° 2003-1306 précité).*

de ces dispositions à la fonction publique est certaine pour le mécanisme de traçabilité créé au nouvel article L. 4121-3-1 du code du travail (livret d'exposition aux risques tenu par l'employeur), tandis que les dispositions relatives au dossier médical en santé au travail ne s'appliqueraient de plein droit qu'à la fonction publique hospitalière <sup>(1)</sup>.

Il est vrai qu'à la lecture du code des pensions, pénibilité du travail et classement en catégorie active ne sont pas dépourvus de tout lien, dès lors que relèvent de cette catégorie « *les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* » (deuxième alinéa du 1° de l'article L. 24).

Chaque année, **les catégories actives représentent environ un départ à la retraite sur quatre** dans l'ensemble de la fonction publique. Cette proportion est très variable selon l'employeur concerné : dans la fonction publique territoriale, les départs à la retraite des catégories actives ne représentaient en 2008 que 5,5 % de l'ensemble des départs, tandis qu'ils comptaient pour respectivement 25 % et 44,5 % chez les fonctionnaires civils de l'État et les fonctionnaires hospitaliers – les deux tiers des personnels de cette dernière étant classés en catégorie active.

Le « droit commun » des catégories actives résulte de l'article L. 24 du code des pensions précité, qui prévoit que les agents ayant accompli au moins quinze années de services dans un emploi de catégorie active peuvent partir à la retraite dès l'âge de 55 ans, au lieu de 60 ans pour les catégories sédentaires. Pour certaines professions (visées aux **articles 18 et 20** du présent projet), l'âge d'ouverture du droit à la retraite est cependant inférieur (voir le tableau ci-après). Toutes ces conditions seront relevées de deux années à l'issue de la présente réforme : dans le cas général visé à l'article L. 24 précité, **le départ à la retraite sera donc possible à compter de 57 ans, à condition d'avoir accompli 17 années de services actifs ; la limite d'âge sera portée à 62 ans.**

---

(1) *Nouvel article L. 4624-2 du code du travail. Selon la DGAFP, la transposition de ce dispositif à la fonction publique de l'État et à la fonction publique territoriale pourrait être envisagée.*

**EMPLOIS CLASSÉS EN CATÉGORIE ACTIVE**

EMPLOIS	ÂGE ACTUEL D'OUVERTURE DU DROIT À LA RETRAITE	LIMITE D'ÂGE ACTUELLE
<b>Fonction publique de l'État</b>		
Personnels actifs de la police nationale	50 ans si 25 ans de services	55 ans (a)
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne		57 ans
Personnels de la surveillance des douanes		
Instituteurs (b)	55 ans	60 ans
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État		
Éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse		
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires		
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)	55 ans	62 ans
<b>Fonction publique territoriale</b>		
Agents des réseaux souterrains des égouts	50 ans	60 ans
Sapeurs pompiers professionnels	55 ans	
Agents de salubrité		
Agents de police municipale		
Agents de surveillance de la préfecture de police		
Agents d'entretien (certains emplois)		
Agents techniques (certains emplois)		
<b>Fonction publique hospitalière</b>		
Personnels paramédicaux en contact direct et permanent avec des malades : surveillants, infirmiers, infirmiers spécialisés, aides soignants, agents de services hospitaliers, sages-femmes	55 ans	60 ans
Assistantes sociales dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades		
Puéricultrice en fonction dans les services de pédiatrie		
Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)		
Agents de service mortuaire et de désinfection		

(a) La limite d'âge est supérieure pour certains grades (par exemple : 58 ans pour les commissaires de police).

(b) Corps mis en extinction par le décret n° 2003-1262 du 23 décembre 2003.

Précisons néanmoins que, contrairement à certaines inquiétudes nourries par la réforme et exprimées lors d'auditions par votre rapporteur, **le présent projet de loi ne modifie en rien les conditions du départ à la retraite anticipé des fonctionnaires handicapés**. Le dispositif issu de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur le handicap, qui consiste en un abaissement de la condition d'âge de 60 ans pour les fonctionnaires handicapés souffrant d'une incapacité permanente d'au moins 80 % et justifiant de durées d'assurance minimales, n'est pas concerné par le relèvement des bornes d'âge <sup>(1)</sup>.

● Enfin, votre rapporteur tient à souligner que **l'allongement de la vie professionnelle visé par la présente réforme supposera, dans la fonction publique, d'importants efforts d'adaptation dans la gestion des corps et des carrières**. Lors de son audition par votre rapporteur, la DGAFP a ainsi souligné

(1) 5° du I de l'article L. 24 et articles R. 33 bis et R. 37 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

que **les conditions d'emploi et de travail des seniors constitueront un enjeu essentiel.**

Concrètement, les défis à relever pour garantir l'existence de véritables « troisièmes parties » de carrière sont nombreux :

– poursuite des fusions de corps et développement de la mobilité, conformément aux objectifs récemment poursuivis par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ;

– développement des mesures de protection et de prévention de la santé, conformément à l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique signé le 20 novembre 2009 avec les partenaires sociaux ;

– évolution des structures de rémunérations et allongement des grilles indiciaires ;

– accompagnement personnalisé des agents (conseillers-carrière-mobilité, plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines, entretiens et bilans de carrières etc.).

#### **B.- UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE EN FAVEUR DE CERTAINS PERSONNELS INFIRMIERS ET PARAMÉDICAUX**

**L'article 13** du présent projet prévoit **une exception** au relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite et des limites d'âge dans la fonction publique, au bénéfice **des fonctionnaires infirmiers et paramédicaux déjà en poste choisissant d'intégrer les nouveaux corps et cadres d'emploi de catégorie A créés en 2010.**

Votre rapporteur rappelle qu'un protocole d'accord du 2 février 2010 signé entre la ministre de la santé et des sports et les partenaires sociaux permet l'intégration dans la catégorie A de la fonction publique hospitalière des infirmiers et des autres personnels paramédicaux dont les diplômes sont reconnus au sein du dispositif européen dit « Licence, Master, Doctorat » (LMD). Cette intégration a pour conséquence de faire passer les personnels concernés de la catégorie active à la catégorie sédentaire : elle entraîne donc le report de 55 à 60 ans de l'âge d'ouverture du droit à la retraite et de 60 à 65 ans de la limite d'âge <sup>(1)</sup>.

Un droit d'option a cependant été récemment ouvert à ces fonctionnaires par l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Pour les fonctionnaires qui choisissent d'intégrer les nouveaux corps de catégorie A, l'article 13 du présent projet maintient les règles actuellement applicables : l'âge d'ouverture du droit à pension et la limite d'âge demeureront

---

(1) En 2009, l'âge moyen de départ à la retraite des infirmiers était de 56,7 années.

fixés respectivement à 60 ans et 65 ans. Prolonger de deux années supplémentaires les bornes d'âge applicables à ces agents rendrait en effet plus dissuasive l'intégration dans les nouveaux corps, ce qui *in fine* produirait des effets contraires aux objectifs présidant tant à la rénovation statutaire des professions paramédicales qu'à la réforme des retraites.

Par définition, cette dérogation est transitoire et limitée aux personnels visés à l'article 37 précité. La présente réforme des retraites s'appliquera donc sans adaptation particulière aux infirmières en activité choisissant de se maintenir en catégorie B (pour lesquelles l'âge d'ouverture du droit à la retraite sera donc porté de 55 à 57 ans à l'horizon 2018) et aux futures infirmières recrutées en catégorie A (pour lesquelles l'âge d'ouverture passera de 60 à 62 ans au même horizon).

En pratique, la majorité des reclassements prévus dans la fonction publique hospitalière en conséquence de la réforme statutaire précitée devraient être réalisés entre 2010 et 2012 (voir le tableau ci-après). Toutefois, il existe également des personnels paramédicaux classés en catégorie active dans les fonctions publiques étatique et territoriale, pour lesquels la création des nouveaux corps, plus tardive, devrait intervenir d'ici à 2015.

#### CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES RECLASSEMENTS LIÉS À LA RÉFORME STATUTAIRE DES PERSONNELS INFIRMIERS ET PARAMÉDICAUX

Corps de la fonction publique hospitalière	Date du reclassement
Infirmiers en soins généraux	Décembre 2010
Infirmiers en soins spécialisés	Juillet 2012
Cadres de santé	Juillet 2012
Professions paramédicales non infirmières	À compter de juin 2011

Source : DGAFP, d'après le protocole d'accord du 2 février 2010.

#### C.- LA MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE D'UNE RÉFORME QUI CONFIRME LE PRINCIPE DE GARANTIE GÉNÉRATIONNELLE

Compte tenu des importants changements induits par la présente réforme, qui toucheront parfois des populations fragiles, il importe de soigner tout particulièrement ses conditions de mise en œuvre.

Dans l'ensemble, le présent projet de loi y pourvoit assez largement.

En premier lieu, **toutes les mesures de relèvement des bornes d'âge et des durées de services s'appliqueront progressivement**. Ainsi, seules les générations nées à partir de 1956 connaîtront effectivement, à partir de 2018, un âge d'ouverture de leur droit à la retraite fixé à 62 ans. Un dispositif transitoire sera mis en place par décret pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (**article 5**) : pour les générations nées après le 1<sup>er</sup> juillet 1951,

l'âge d'ouverture des droits sera décalé de quatre mois par génération <sup>(1)</sup>. De la même façon, le relèvement des limites d'âge étant lié à celui de l'âge d'ouverture du droit à la retraite, il ne produira pleinement ses effets qu'à compter de 2023. Pour les catégories actives de la fonction publique et pour les militaires, la même application progressive est prévue, à ceci près que lorsque le départ à la retraite est conditionné par l'accomplissement d'une durée de services, la montée en charge de la réforme ne peut pas être « générationnelle » : elle fonctionne alors par année d'application de la réforme, quelle que soit la date de naissance de l'agent concerné (**articles 16 et 18**).

En deuxième lieu, **l'article 4** renforce l'information des assurés sur la durée de cotisation exigée d'eux pour bénéficier d'une pension à taux plein. **À compter de la génération 1955, la durée d'assurance ou de services et bonifications sera fixée chaque année par décret quatre ans avant que la génération concernée n'atteigne 60 ans.** Ce nouveau dispositif s'appliquera pour la première fois en 2011, pour déterminer la durée de référence applicable aux assurés nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1955, qui atteindront l'âge de 60 ans en 2015.

En troisième lieu, tout en modifiant ses modalités de fonctionnement, **le même article 4 confirme le principe de « garantie générationnelle »**, défini lors de la réforme « Fillon » de 2003. Ce principe consiste à garantir que la durée de cotisation qui déterminera l'obtention d'une retraite à taux plein est fixée, pour chaque génération, « une fois pour toutes » – sans que des allongements ultérieurs de cette durée ne puissent venir dégrader le niveau de la pension. En l'absence d'une telle garantie, les perspectives d'augmentation de la durée d'assurance à moyen terme pourraient inciter les assurés à prendre leur retraite aussi tôt que possible.

Par exemple, ce principe garantit à un fonctionnaire né en 1948 et partant à la retraite à 64 ans en 2012 que sa pension sera calculée en fonction de la durée de services et bonifications applicable à 60 ans à sa génération (soit 160 trimestres en 2008), alors même que, par effet de la loi « Fillon », la durée de référence exigée sera portée à 164 trimestres en 2012.

En dernier lieu, **l'article 3** du présent projet **améliore l'information des assurés sur le système de retraite et sur leurs droits.** En particulier, un décret fixera les conditions dans lesquelles ils pourront, à leur demande, bénéficier « *d'un entretien sur les droits qu'ils se sont constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires et sur les perspectives d'évolution de ces droits* ». Il conviendra d'ailleurs que ce décret circoncrive avec précision l'étendue de ce nouveau droit, afin de tracer la frontière entre l'information légitime des assurés et le conseil personnalisé en optimisation de « comptes retraite », cette dernière tâche excédant manifestement les capacités et les compétences des différents régimes de

---

(1) Voir infra le calendrier présenté dans le commentaire de l'article 5 du présent projet. Les agents nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1951 ne sont pas concernés par la réforme (II de l'article 33).

retraite. Votre rapporteur relaie ici les inquiétudes exprimées lors d'auditions de gestionnaires de régimes de retraite, en particulier celle de la CNRACL.

Reste en revanche à mettre en évidence une lacune du présent projet de loi, signalée par la quasi totalité des organisations syndicales auditionnées par votre rapporteur : **aucune disposition ne règle le problème, désormais bien connu, des titulaires sans droit à pension (TSD) de la fonction publique.** Lorsqu'ils n'ont pas accompli les quinze années de services effectifs exigées par l'article L. 3 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les fonctionnaires sont rétroactivement affiliés au régime général et à l'IRCANTEC, au terme d'une procédure complexe, mal comprise par les agents et souvent coûteuse (les appels de cotisations complémentaires, liés aux écarts d'assiette et de taux de cotisation d'un régime à l'autre, pouvant se montrer très onéreux pour les agents). **Entre 20 000 et 45 000 fonctionnaires sont concernés chaque année,** en particulier dans les tranches d'âge de 20 à 29 ans et de 55 à 64 ans. Les employeurs territoriaux et le ministère de la Défense rassemblent à eux seuls plus de la moitié de ces titulaires sans droit à pension (respectivement 28 % et 26 % de l'ensemble)<sup>(1)</sup>. **Plusieurs solutions à ces difficultés ont, ces dernières années, été envisagées** : affiliation directe au régime général, suppression des transferts de cotisations rétroactives, abaissement de la durée de services exigée etc. **Le présent projet de loi constitue le cadre idéal pour les mettre en œuvre.**

### III.- RENFORCER LA CONVERGENCE ENTRE SECTEUR PRIVÉ ET SECTEUR PUBLIC

À l'occasion de la réforme « Fillon » de 2003, mais aussi dans le cadre du rendez-vous de 2008, **l'accent a été mis sur un rapprochement des règles et dispositifs entre le régime général, les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux.** Cependant, il subsiste de **nombreuses règles spécifiques** dans les **modes de calcul** mais aussi dans les **conditions de liquidation** des pensions dans la fonction publique :

– **le salaire de référence est le traitement indiciaire** (hors primes) du dernier emploi occupé durant au moins six mois dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, alors qu'il correspond au salaire ou revenu moyen calculé sur les vingt-cinq meilleures années dans le secteur privé (salariés, artisans et commerçants, agriculteurs), voire sur l'ensemble des revenus pour les professionnels libéraux ;

– **les durées de service sont appréciées de date à date** dans les régimes de la fonction publique, alors qu'elles sont reconstituées à partir des cotisations versées dans le secteur privé (il y est ainsi possible de valider un trimestre à partir de deux heures de travail cotisées) ;

---

(1) Source : Direction du Budget, Document de travail associé à la réunion du COR du 10 juin 2009.

– les **âges minimaux de départ sont généralement moins élevés** dans la fonction publique, et s'étalent de cinquante ou cinquante-cinq ans pour les catégories actives ou certains régimes spéciaux, à soixante ans pour les catégories sédentaires ; par ailleurs, les possibilités de départ anticipé sont plus développées que dans le secteur privé ;

– le **fonctionnaire doit avoir effectué au moins quinze années de services effectifs** pour bénéficier d'une retraite fonction publique ; dans le cas contraire, il est « reversé » dans le régime général de base des salariés et dans le régime complémentaire de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Le présent projet de loi n'a pas pour objectif la remise en cause de ces éléments constitutifs des régimes de pensions du service public, cependant un certain nombre de dérogations ou de dispositifs propres à la fonction publique seront rapprochés de leurs dispositifs équivalents existants dans le secteur privé, en maintenant cependant les droits acquis dans le cadre du principe de garantie générationnelle.

#### **A.– ALIGNER LES EFFORTS CONTRIBUTIFS DES ASSURÉS**

Pour pouvoir être acceptée par tous, la réforme d'un dispositif au cœur du pacte social tel que l'est le système de retraites par répartition **nécessite que les efforts demandés soient partagés de manière équitable**. Or si les différences des montants des pensions trouvent leur justification dans le niveau plus élevé de qualification rencontrée dans la fonction publique, en particulier dans la fonction publique d'État, **l'effort contributif des fonctionnaires est actuellement plus faible que celui des salariés du secteur privé**.

En effet, dans le régime des fonctionnaires civils et militaires de retraite, les cotisations salariales ont couvert 12,8 % des dépenses de pensions : le solde, soit 87,2 % représentant les contributions de l'État et des autres employeurs. Les ressources de cotisations de la CNRACL proviennent à raison de 22,3 % des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et de 77,7 % des collectivités locales et des hôpitaux. Dans le régime général, les ressources de cotisations proviennent à raison de 44,4 % des salariés et de 55,6 % des employeurs. Enfin, pour ce qui concerne les régimes de retraite complémentaires des salariés, la répartition des cotisations s'effectue à hauteur de 60 % à la charge de l'employeur et de 40 % à la charge du salarié à l'ARRCO et à hauteur de 62 % à la charge de l'employeur et de 38 % à la charge du salarié à l'AGIRC <sup>(1)</sup>.

Aussi **l'article 21** du présent projet prévoit-il **un alignement progressif en dix ans du taux de cotisation des fonctionnaires, fixé à 7,85%** du traitement de base depuis l'instauration de la contribution sociale généralisée par la loi de

---

(1) Ratios déterminés à partir des résultats des principaux régimes en 2005 par le rapport sur les pensions de retraite dans la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010.

finances pour 1991, **vers le taux de 10,55 % supporté par les salariés relevant du régime général**. La partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale<sup>(1)</sup> de ces derniers supporte actuellement une cotisation de 6,75 % au bénéfice de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) et une cotisation de 3,8 % au titre des régimes complémentaires obligatoires AGIRC-ARRCO.

Cette hausse de 33,4 % de la contribution retenue sur les traitements des fonctionnaires aura à terme en 2020 un impact budgétaire de 3 milliards d'euros par an, répartis entre 1,55 milliard pour le régime de pensions des fonctionnaires d'État et 1,45 milliard au bénéfice de la CNRACL.

Cependant, **cette convergence des taux de cotisation ne conduit qu'à un rapprochement nominal des efforts contributifs**. En effet, l'assiette des prélèvements mais aussi le champ des prestations à la charge des régimes de retraite varient entre le régime général et les régimes de la fonction publique, rendant malaisé toute comparaison chiffrée :

- **les taux de cotisation ne s'appliquent pas à la même assiette de cotisation** : les fonctionnaires ne supportent des cotisations que sur leur traitement brut, ainsi que, à un taux différent, sur leurs primes dans la limite de 20 % du traitement brut, alors que les salariés du secteur privé cotisent sur leur salaire brut, à l'exclusion des rémunérations non salariales telles que l'intéressement et la participation ;

- **certaines prestations de solidarité, assumées dans les régimes des fonctionnaires par le CAS Pensions ou par la CNRACL, sont supportées par des organismes tiers dans le régime général** : ainsi, les majorations pour enfant et conjoint à charge ou la validation des périodes de chômage sont notamment prises en charge par le Fonds de Solidarité Vieillesse.

En se fondant sur les chiffres de l'année 2007, le secrétariat général du COR a reconstruit des taux de cotisation fictifs calculés sur les masses de rémunérations : alors que le secteur privé supporte un taux de cotisation fictif de 30,1 %, les rémunérations de la fonction publique d'État supportent un prélèvement total retraite de l'ordre de 46,3 % (dont 42 % pour la fonction publique civile et 70 % pour les militaires). **Ainsi l'écart des taux de cotisation non corrigé** (26,4 % pour le privé, 55,6 % pour le public) **se trouve notablement réduit une fois que ces éléments ont été pris en compte**.

Par ailleurs, la convergence des taux de contribution des assurés ne peut que conduire à reposer la question de la **convergence des assiettes** sur lesquelles sont assises ces contributions et faire resurgir notamment le débat à propos d'une meilleure prise en compte des primes dans le calcul des pensions des fonctionnaires. La loi « Fillon » de 2003 a mis en place le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), régime complémentaire obligatoire par points prenant en compte la partie de la rémunération non soumise à

---

(1) Actuellement 2 885 € bruts mensuels

cotisations (notamment les primes, indemnités et supplément familial de traitement), dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut.

## **B.- RAPPROCHER LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ ENVERS LES CARRIÈRES LONGUES ET LES RETRAITES MODESTES**

Les systèmes de retraites publics et privés sont confrontés aux mêmes défis pour gérer deux catégories de travailleurs pour lesquels l'application des règles générales aboutirait à un résultat inéquitable. D'un côté, les carrières incomplètes et les faibles montants cotisés pourraient aboutir à des montants de pension liquidés particulièrement faibles ; de l'autre côté, les personnes ayant commencé à cotiser très tôt et présentant généralement une espérance de vie moindre peuvent être désavantagées par l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Le minimum garanti permet (dans les régimes publics) ou le minimum contributif (dans le régime général et les régimes alignés) et les dispositifs de prise en compte des carrières longues publiques et privés sont harmonisés par le projet de loi pour garantir un traitement équitable dans ces dispositifs de solidarité.

### **1. Le dispositif de départ anticipé pour longue carrière dans la fonction publique est prolongé et adapté par le projet de loi (article 22)**

Créé par la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites pour les salariés de droit privé et les contractuels de droit public, le dispositif « carrières longues » a été étendu aux fonctionnaires d'État par la loi de finances pour 2005 et aux fonctionnaires hospitaliers et territoriaux par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005. La loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 a aligné le régime applicable aux fonctionnaires sur celui existant dans le régime général.

Il permet aux agents **ayant commencé à cotiser avant dix-sept ans et disposant du nombre nécessaire de trimestres** pour obtenir une pension à taux plein, **majoré de huit trimestres, de liquider leur pension de façon anticipée** sans avoir à attendre l'âge d'ouverture des droits prévus par leur statut, s'ils ont **effectué la durée minimale de services effectifs prévue par leur statut.**

En 2008, ce dispositif a concerné 2 548 liquidations de pension dans la fonction publique d'État, soit 4,8 % des agents partant à la retraite, pour un âge moyen de départ de 58,1 années, 7 343 agents dans la fonction publique territoriale, soit 24,7 % des départs, à un âge moyen de 57,8 ans et 2 210 agents issus de la fonction publique hospitalière, soit 7,9 % des départs en retraite, partant à un âge moyen de 57,8 années.

En 2009, seuls 3 309 agents en ont bénéficié : ce recul est dû au durcissement des conditions en terme de nombre de trimestres requis, mais aussi

au fait que la population éligible s'est réduite, beaucoup d'agents concernés ayant déjà fait valoir leurs droits à départ anticipé.

L'article 22 du projet de loi pérennise ce dispositif et l'adapte au relèvement de l'âge d'ouverture de la pension. Un décret applicable tant à la fonction publique qu'au secteur privé en précisera les nouvelles modalités.

Le dispositif annoncé se propose de repousser de deux ans l'âge de départ anticipé pour les assurés ayant commencé à travailler avant seize ans et d'un an pour ceux ayant commencé à travailler à l'âge de seize ans. Par ailleurs, le bénéfice du départ anticipé sera offert **pour la première fois aux assurés ayant commencé à travailler à dix-sept ans.**

Pour être éligible à ce dispositif, les agents des trois fonctions publiques devront avoir accompli la durée minimale de services effectifs prévue par le statut de leur corps et **cotisé au sein d'un ou plusieurs régimes obligatoires, public ou privé, ou fait valider au titre de la maternité, de la maladie ou de l'inaptitude temporaire**, le nombre de trimestres requis pour obtenir une pension à taux plein, augmenté de huit trimestres.

L'âge d'ouverture de ce dispositif **dépendra de leur âge de début de cotisation** : ainsi les fonctionnaires ayant commencé à cotiser à **quatorze ans** pourront donc liquider leur pension à partir de **cinquante-huit ans** ; ceux ayant commencé à travailler à **quinze ans** pourront partir à **cinquante-neuf ans**, et ceux ayant commencé à travailler à **seize ou dix-sept ans** pourront s'arrêter à **soixante ans.**

## **2. Les règles d'attribution du minimum garanti prendront en compte le mécanisme de la décote pour encourager le maintien en activité (article 24)**

Le minimum garanti permet aux agents publics, atteignant l'âge d'ouverture des droits à pension et ayant effectué la durée minimale de service effective prévue par leur statut, de bénéficier d'un montant de retraite au moins égal à celui déterminé en prenant comme référence l'indice majoré 223, quelle que soit leur durée de cotisation. En application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les conditions de calcul de ce minimum garanti vont être progressivement modifiées entre 2004 et 2013, la valeur de calcul passant de l'indice majoré 216 à l'indice majoré 227, mais la durée requise augmentant parallèlement de vingt-cinq à quarante ans. Au contraire, le bénéfice du minimum contributif prévu par le régime général n'est accessible que pour les salariés ayant dépassé l'âge d'annulation de la décote.

**Un nombre important de pensions liquidées dans la fonction publique bénéficient de ce dispositif** : il concernait en 2007 **un quart des pensionnés**, mais 14,3 % des pensionnés de la fonction publique d'État, 49,2 % des pensions versées aux anciens agents territoriaux et 20,2 % des anciens fonctionnaires

hospitaliers. Les différences s'expliquent essentiellement par la surreprésentation des fonctionnaires de catégories C et des carrières courtes au sein des fonctions publiques territoriales et hospitalières <sup>(1)</sup>.

**L'article 24** subordonne l'obtention du minimum garanti à des **conditions similaires de celles prévue pour le minimum contributif** : l'agent ne pourra en bénéficier que **s'il a effectué le nombre de trimestres requis pour obtenir une pension à taux plein, s'il a atteint l'âge d'annulation de la décote prévu par son statut, ou, pour les militaires, s'il a atteint d'avoir atteint la durée de services nécessaires pour l'annulation de la décote**. Cependant, les fonctionnaires handicapés liquidant leur pension et ayant un taux d'incapacité au moins égal à 80 % pourront continuer à partir de façon anticipée et bénéficier du minimum garanti à taux plein.

S'il ne totalise pas le nombre de trimestres de cotisation requis ou s'il n'a pas atteint l'âge d'annulation de la décote, **le fonctionnaire pourra bénéficier du minimum garanti avec application du mécanisme de décote** correspondant à sa génération. Le pourcentage maximum de leur pension sera ainsi diminué de 3 à 5 % par année de cotisation manquante pour atteindre l'âge d'annulation de la décote, pouvant aller jusqu'à un plafond de 25 % à partir de 2020.

**DÉTERMINATION DE LA DURÉE D'ASSURANCE ET DE LA DÉCOTE APPLICABLE AUX FONCTIONNAIRES ATTEIGNANT L'ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS À PENSION**

Paramètres applicables l'année où l'agent atteint l'âge d'ouverture des droits de son corps			
Année de l'âge d'ouverture des droits	Durée d'assurance (en trimestres)	Décote	ÂGE d'annulation de la décote
2011	163	0,75%	Limite d'âge moins 9 trimestres
2012	164	0,88%	Limite d'âge moins 8 trimestres
2013	Fixé par décret publié avant le 31 décembre 2010	1 %	Limite d'âge moins 7 trimestres
2014		1,13%	Limite d'âge moins 6 trimestres
2015	Fixé par décret publié avant le 31 décembre de l'année n-4	1,25%	Limite d'âge moins 5 trimestres
2016		1,25%	Limite d'âge moins 4 trimestres
2017		1,25%	Limite d'âge moins 3 trimestres
2018		1,25%	Limite d'âge moins 2 trimestres
2019		1,25%	Limite d'âge moins 1 trimestre

(1) Par comparaison, 38,5% des retraités du régime général bénéficient du minimum contributif, mais la montée en charge du calcul sur les vingt-cinq meilleures années fait qu'en terme de flux, pratiquement la moitié des nouvelles pensions sont liquidées à ce montant.

**Le montant de cette prestation restera sensiblement supérieur à celle existante dans le régime général :** pour une carrière complète au SMIC dans le secteur privé, un salarié touchera 897 euros par mois, correspondant au niveau de 85 % du SMIC net, contre 1 067 euros pour un fonctionnaire dans la même situation.

L'impact financier de cette mesure sera de 140 millions d'euros en 2015 et atteindra 270 millions d'euros en 2020 pour le CAS *Pensions* de l'État, ainsi que 350 millions d'euros en 2015 et 650 millions d'euros en 2020 pour la CNRACL.

### **C.– FAVORISER LA POURSUITE DE L'ACTIVITÉ ET L'EMPLOI DES SENIORS EN LIMITANT LES POSSIBILITÉS DE DÉPART ANTICIPÉ**

Survivance des premières années de mise en place du régime de pensions des fonctionnaires, les agents publics disposent actuellement de deux dispositifs spécifiques destinés à prendre en charge, au titre de la solidarité nationale, des contraintes spécifiques, en permettant à ces agents de cesser leur activité après des carrières plus courtes :

– le dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires ayant élevé plus de trois enfants, datant de 1924 ;

– le régime des bonifications d'ancienneté, créé en 1853.

#### **1. L'article 23 du présent projet de loi met fin à la possibilité de départ anticipé pour les fonctionnaires ayant élevé plus de trois enfants et effectué quinze années de services effectifs**

Longtemps réservé aux femmes fonctionnaires, **cet avantage a été étendu à tous les fonctionnaires ayant interrompu leur activité au moins deux mois à l'occasion de la naissance de chacun des trois enfants** par la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

Dans les faits, la plupart des **15 000 fonctionnaires qui en bénéficient chaque année** l'utilisent **comme un dispositif de préretraite** ou, pour certains corps, comme **une possibilité de reconversion professionnelle**, en reprenant une activité dans le secteur privé cumulé avec le bénéfice de leur pension publique.

**Il incite donc les personnes éligibles à cesser leur activité plus tôt :** l'âge moyen des fonctionnaires qui partent à la retraite à ce titre est de 50 ans dans la fonction publique hospitalière, de 53 ans pour les fonctionnaires de l'État et de 54 ans dans la fonction publique territoriale. En contrepartie d'une carrière plus courte (de sept et demi en moyenne dans la fonction publique d'État et de 5 ans et demi pour ceux relevant de la CNRACL), le montant moyen de la pension entre ceux ayant bénéficié du dispositif est inférieur de 20 % dans la fonction publique d'État et de 14 % à la CNRACL à celle des fonctionnaires ne bénéficiant pas de cette faculté.

**La suppression de ce dispositif aura un effet non négligeable sur l'équilibre des régimes concernés** : si l'on considère que les agents privilégieront le maintien du niveau de leur pension et donc renonceront à anticiper leur départ, l'impact financier de cette mesure sera de 410 millions d'euros en 2015 et atteindra 450 millions d'euros en 2020 pour le compte d'affection spéciale pensions de l'État, ainsi que 470 millions d'euros en 2015 et 530 millions d'euros en 2020 pour la CNRACL.

Un régime transitoire a été mis en place pour les fonctionnaires éligibles à ce dispositif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, détaillé dans le commentaire de l'article 24. Face aux troubles causés par l'annonce de la suppression rapide de ce dispositif, **la date d'entrée en vigueur de ces dispositions transitoires a été repoussée du 13 juillet au 31 décembre 2010**. Ainsi les fonctionnaires qui présenteront une demande de liquidation anticipée de leur pension avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011, pour un départ au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2011, pourront liquider leur pension sans application de la décote : ils se verront appliquer les règles en vigueur au jour où ils ont obtenu les deux conditions cumulatives (trois enfants et quinze années de services effectifs), et non celles applicables au moment où ils atteindront l'âge d'ouverture des droits.

## **2. Le présent projet de loi pourrait être le cadre d'une remise à plat des différents régimes de bonifications d'ancienneté dans les régimes de retraite des fonctionnaires**

La réforme « Fillon » de 2003 a profondément réformé le principal régime de bonification, accordée à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Pendant subsistent différents régimes, dont notamment celui de bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe, **dont les conditions ne correspondent plus à des contraintes justifiant une prise en charge spécifique au titre de la solidarité nationale**.

### **LES BONIFICATIONS D'ANCIENNETÉ DANS LES RÉGIMES DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES**

En application de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite, certains fonctionnaires peuvent disposer de bonifications d'ancienneté qui s'ajoutent aux services effectifs réalisés. Elles sont donc prises en compte dans le calcul du nombre de trimestres validés et, en cas de dépassement du nombre requis, peuvent permettre à son bénéficiaire de liquider sa pension au taux de 80 % du dernier traitement indiciaire au lieu de 75 %.

**Certaines bonifications ont été supprimées au fil des années** : ainsi la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a mis fin aux bonifications accordées aux fonctionnaires demeurés dans les régions envahies ou les localités bombardées au cours de la guerre 1914-1918, aux agents des postes et télécommunications ayant servi en temps de guerre à bord des navires câbliers et aux déportés politiques.

Aujourd'hui subsistent donc **six régimes de bonifications différents** prévus par l'article L. 12.

**1. Les bonifications accordées pour enfants :** à la suite de la réforme de 2003, cette bonification est accordée aux mères ou aux pères sous condition d'une réduction ou d'une cessation d'activité d'au moins deux mois pour élever l'enfant.

**Pour chacun des enfants nés ou adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004** et pour chacun des enfants suivants, à condition qu'ils aient été élevés, pendant 9 ans au moins, avant leur 21<sup>ème</sup> anniversaire, **cette bonification est d'un an par enfant**. La bonification pour enfants est également accordée à la femme fonctionnaire ou militaire pour un enfant né avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 quand elle était étudiante, si son recrutement ultérieur dans la fonction publique est intervenu dans un délai de deux ans après l'obtention du diplôme nécessaire pour se présenter au concours ;

**Pour les enfants nés ou adoptés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004**, la loi n°2003-775 du 21 août 2003 a mis en place un régime qui prend en compte gratuitement, dans la limite de trois ans par enfant, **les périodes de temps partiel de droit pour élever un enfant, de congé de présence parentale, de congé parental, de congé d'adoption, de disponibilité** pour élever un enfant de moins de huit ans. Ce dispositif s'adresse, sans distinction de sexe, à l'ensemble des fonctionnaires qui décident de diminuer ou d'interrompre leur activité pour raison familiale. **Pour les femmes qui choisiraient de ne pas interrompre leur activité au-delà de la période du congé maternité, une majoration de durée d'assurance de deux trimestres** pour chacun de leurs enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004 leur est accordée.

**2. Les bonifications militaires** comprennent les bénéfiques de campagne, la bonification du cinquième du temps de service accompli et bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé.

**Les bénéfiques de campagne** sont des bonifications qui s'ajoutent, dans le décompte des trimestres liquidés, à des périodes de services militaires ou assimilées à des services militaires. Il existe quatre sortes de bénéfiques de campagne : la demi-campagne (pour un mois de campagne, une bonification d'un demi-mois s'ajoute à la durée des services effectifs dans la liquidation), la campagne simple (pour un mois de campagne, une bonification d'un mois s'ajoute à la durée des services effectifs), la campagne simple plus un demi (pour un mois de campagne, une bonification d'un mois et demi s'ajoute à la durée des services effectifs) et la campagne double (pour un mois de campagne, une bonification de 2 mois s'ajoute à la durée des services effectifs). **Cette dernière hypothèse est applicable lorsque les intéressés ont servi dans les forces françaises engagées dans des opérations de conflit militaire**, telle que la guerre du Golfe.

**La bonification du cinquième du temps de service accompli** est accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accompli au moins quinze ans de services militaires effectifs ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité ; le maximum de bonifications est donné aux militaires qui quittent le service à cinquante-sept ans ; la bonification est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service jusqu'à l'âge de soixante ans.

**La bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé** est calculée selon des coefficients particuliers qui tiennent compte des heures de vol ou de la durée des services sous-marins effectivement effectués.

**3. La bonification accordée aux professeurs de l'enseignement technique** est égale, dans la limite de cinq ans, à la durée de l'activité professionnelle dans l'industrie dont ils ont dû justifier pour se présenter au concours par lequel ils ont été recrutés.

4. Créée en 1853, **la bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe** est égale, selon le territoire d'exercice des fonctions, au quart, au tiers ou à la moitié de la durée des services rendus hors d'Europe, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer :

PAYS	BONIFICATIONS
Algérie, Tunisie et Maroc avant l'indépendance :	Services de catégorie sédentaire : <b>Coefficient 1/4</b> Services de catégorie active : <b>Coefficient 1/3</b>
Algérie, Tunisie et Maroc après l'indépendance :	<b>Coefficient 1/3</b>
Ancienne Afrique occidentale française, Togo (zone 1) Ancienne Afrique équatoriale française, Cameroun (zone 2) Ancienne Indochine (zone 3) Anciens établissements français en Inde (zone 4) Madagascar et dépendances, Comores (zone 5) Territoire français des Afars et des Issars (ancienne côte française des Somalis) (zone 6) Nouvelles Hébrides (zone 7) Îles Wallis-et-Futuna (zone 8) Terres Australes et antarctiques françaises (zone 9)	<b>Coefficient 1/2</b>  (à condition que le fonctionnaire ne soit pas originaire de la zone à laquelle appartient le pays d'exercice : lorsque c'est le cas, une bonification d'un tiers est attribuée).
Autres pays et territoires hors d'Europe	<b>Coefficient 1/3</b>

**Cette dernière grille ne reflète donc plus la réalité des contraintes causées par le dépaysement telles qu'elles étaient vécues au XIX<sup>ème</sup> siècle.** En particulier, elle ne prend pas en compte la dangerosité des situations rencontrées aujourd'hui dans certains postes. Ainsi un fonctionnaire en poste dans une ambassade dans un pays où il lui est impossible d'être rejoint par sa famille bénéficiera de la même bonification qu'un fonctionnaire menant une vie familiale normale.

Si la fixation de cette grille revient au pouvoir réglementaire, **l'examen du présent projet de loi pourrait permettre d'étudier la refonte de ce régime**, afin de concentrer ces bonifications sur les postes situés hors d'Europe dont les contraintes justifient qu'un effort particulier de la Nation soit consenti pour ceux qui acceptent d'y exercer leurs fonctions. Naturellement, ce dispositif devra garantir à ceux qui ont fait le choix d'être en poste hors d'Europe de conserver ce régime pour la durée de leur engagement.

*La Commission procède le mardi 20 juillet 2010 à l'audition de M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, et de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, sur le projet de loi portant réforme des retraites (n° 2760).*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Avant de procéder à l'examen pour avis des articles du projet de loi portant réforme des retraites qui concernent la fonction publique, ainsi qu'à l'examen du projet de loi organique relatif à limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, notre commission accueille M. le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique et M. le secrétaire d'État chargé de la fonction publique, venus nous présenter la réforme des retraites, dont chacun mesure l'importance et l'urgence.

**M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.** Sous l'effet de l'allongement de la durée de vie et du départ à la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre, notre système de retraite est aujourd'hui menacé. Le sauvegarder n'est pas seulement une nécessité rendue plus urgente par la crise économique : c'est aussi une obligation de société. Comment pourrions-nous dire que nous sommes attachés à la solidarité entre les générations – principe qui est le fondement de l'organisation de notre système de retraite – si nous reportons sans cesse la charge du financement sur les générations futures ?

Dans la continuité des réformes engagées par la même majorité en 1993, en 2003 et en 2007, ainsi qu'en 2008 pour ce qui concerne les régimes spéciaux, le Président de la République et le Gouvernement ont donc pris leurs responsabilités, en se fixant deux exigences majeures : être efficace et être juste. Le projet de loi que nous vous présentons aujourd'hui en témoigne.

Avant d'être adopté en Conseil des ministres le 13 juillet dernier, ce texte a fait l'objet de nombreuses, longues et denses consultations. Il a reçu un avis favorable des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale du régime général.

Le cœur de la réforme est l'augmentation de la durée d'activité. C'est la solution choisie par nos voisins européens, que leurs gouvernements soient de droite ou de gauche. Tous ont décidé de regarder la réalité en face, et donc choisi d'agir sur le curseur de l'âge. C'est une solution raisonnable : dès lors que nous vivons plus longtemps, il est logique de travailler plus longtemps. C'est aussi une solution responsable, à la différence de l'augmentation massive des impôts, qui pénaliserait à la fois l'emploi et le pouvoir d'achat.

Pour ne pas bouleverser les projets des Français proches de la retraite, le relèvement de l'âge légal sera progressif : il augmentera de quatre mois par an pour atteindre soixante-deux ans en 2018. Par ailleurs, l'âge d'annulation de la décote, actuellement fixé à soixante-cinq ans, sera augmenté au même rythme et dans les mêmes proportions. Il sera donc de soixante-sept ans en 2023. Cette

augmentation concernera tous les assurés, quel que soit leur régime. Cependant, s'agissant des régimes spéciaux, et afin de tenir compte du calendrier de montée en charge de la réforme de 2008, le relèvement de l'âge de la retraite débutera au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans un souci d'équité, ceux qui ont commencé à travailler tôt et ceux qui sont usés physiquement par leur travail continueront à partir en retraite à l'âge de soixante ans, voire avant. Pour les premiers, le dispositif dit de « carrières longues » est prolongé et son champ d'application étendu aux personnes ayant commencé à travailler à l'âge de dix-sept ans. Ces mesures concerneront 90 000 personnes à partir de 2015. Quant aux seconds, ils bénéficieront de la mise en place d'une retraite pour pénibilité, et pourront donc continuer à partir à la retraite à soixante ans sans subir de décote. Le dispositif, sans précédent en Europe, concernera 10 000 personnes par an. À partir de 2015, ce seront donc 100 000 personnes, soit 15 % d'une classe d'âge, qui pourront bénéficier à soixante ans de la retraite à taux plein.

Il reste que la meilleure façon de lutter contre la pénibilité est de la limiter en renforçant la prévention. Nous proposons donc que les expositions à certains facteurs de risque soient désormais enregistrées dans un carnet de santé individuel au travail, de façon à permettre un meilleur suivi des personnes tout au long de leur carrière. Les discussions se poursuivent avec les partenaires sociaux pour essayer d'améliorer le dispositif d'ici à la rentrée.

Enfin, en ce qui concerne les seniors, nous proposons de créer une aide à l'embauche pour les chômeurs de plus de cinquante-cinq ans.

Nous voulons par ailleurs renforcer l'équité du système des retraites. C'est le sens, par exemple, des mesures visant à la convergence entre les secteurs public et privé. De même, des mesures portant sur 4 milliards d'euros de recettes nouvelles seront examinées à l'occasion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Elles concerneront les hauts revenus, les revenus du capital et les entreprises.

Nous souhaitons également améliorer les mécanismes de solidarité qui font la force du système de retraite d'aujourd'hui. Ainsi, pour les jeunes ayant des difficultés à entrer sur le marché du travail, le nombre de trimestres validés « gratuitement » passe de quatre à six. S'agissant des congés de maternité, les indemnités journalières seront désormais prises en compte. Jusqu'à présent, elles ne l'étaient pas, ce qui avait pour effet de diminuer le salaire de référence, et donc la pension.

Enfin, l'accès des exploitants agricoles au minimum vieillesse sera amélioré.

Certaines mesures visent à améliorer la transparence, car il est très important que l'on puisse être informé sur sa retraite. Un rendez-vous est prévu à quarante-cinq ans pour faire le point et prendre, au besoin, des mesures

d'organisation différentes. Aujourd'hui, l'information est délivrée, selon les caisses, aux alentours de cinquante-cinq ans.

J'en viens aux mesures concernant la fonction publique.

Par souci d'équité, l'augmentation de la durée d'activité s'appliquera au secteur public comme au secteur privé. Dans la fonction publique, tous les seuils concernant l'âge et la durée de service seront donc augmentés de deux ans. Ainsi, les fonctionnaires des catégories actives partiront à cinquante-deux ans au lieu de cinquante, ou à cinquante-sept ans au lieu de cinquante-cinq. La durée de service minimale pour en bénéficier augmentera également de deux ans. De même, l'âge à partir duquel l'effet de la décote est annulé – à ne pas confondre avec l'âge du taux plein – sera relevé à soixante-sept ans.

En ce qui concerne les infirmières, l'âge de la retraite sera porté à cinquante-sept ans pour celles qui n'auront pas opté pour la réforme LMD (licence-master-doctorat), et il restera de soixante ans pour les autres, devenues cadres de catégorie A. Pour les infirmières nouvellement recrutées, il sera de soixante-deux ans, comme pour tous les fonctionnaires.

Sur bien des points, les règles de retraite des fonctionnaires restent différentes de celles du privé. Nous nous sommes donc engagés à les réduire sans caricaturer ni nier les spécificités de la fonction publique. C'est une question d'équité, mais c'est aussi une nécessité au regard de la forte dégradation de la situation du régime de retraite des fonctionnaires : sinon, son déficit, actuellement de 15 milliards d'euros, augmenterait de 45 % pour atteindre 22 milliards d'euros en 2020.

Première mesure de convergence : le taux de cotisation acquitté par les fonctionnaires sera aligné sur celui qui s'applique aux salariés. Il passera en dix ans de 7,85 % à 10,55 %, ce qui n'aura pas vraiment de conséquence sur le pouvoir d'achat. À l'heure actuelle, le montant de la retraite est, à salaire égal, relativement comparable entre les deux secteurs, mais on la paye moins cher lorsque l'on est fonctionnaire.

Ensuite, sur la demande insistante du COR (Conseil d'orientation des retraites), le dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les parents de trois enfants justifiant de quinze ans de service sera fermé à compter de 2012 : il s'agit en effet d'une mesure de préretraite, et non d'une mesure familiale. Toutefois, l'extinction sera progressive de façon à ne pas contrecarrer les projets des personnes actuellement éligibles.

Enfin, l'accès au minimum garanti sera désormais soumis à la même exigence de taux plein que dans le secteur privé. Jusqu'à présent, les fonctionnaires en bénéficiaient dès qu'ils atteignaient l'âge d'ouverture des droits, même sans justifiant de tous les trimestres nécessaires.

Telles sont les mesures que nous proposons pour équilibrer et pérenniser notre système de retraite, et faire en sorte qu'il retrouve l'équilibre dès 2018. Si cette réforme responsable peut être comparée à celles effectuées dans d'autres pays selon le même principe, elle respecte également les particularités du modèle français, fondé sur la solidarité entre les générations.

**M. Émile Blessig, rapporteur pour avis.** Une question technique, tout d'abord : dans la fonction publique, les mères de famille qui n'ont pas pris formellement la totalité de leur congé de maternité – c'est-à-dire principalement les enseignantes qui ont accouché pendant les vacances scolaires ou les mères de famille qui n'ont pas eu accès au congé d'adoption – ne peuvent bénéficier de la bonification correspondante. Le Gouvernement a-t-il l'intention de prendre des mesures leur permettant de valider une bonification d'une année ?

Je souhaiterais ensuite évoquer les conséquences de la limite d'âge sur les populations fragiles, notamment pour les personnes dont la carrière est courte ou incomplète. Quel est le nombre des agents qui se trouvent dans cette situation ? Comment se répartissent-ils entre les trois fonctions publiques ? Quelles sont les mesures d'accompagnement qui peuvent être envisagées ?

Parmi les personnes dont la carrière est incomplète, on trouve de nombreuses femmes qui ont travaillé à temps partiel et qui n'ont pas pu surcotiser pour valider quatre trimestres par an. Peut-on envisager un geste en leur faveur ?

Certains titulaires sont dépourvus de droits à pension : les fonctionnaires qui ne comptabilisent pas quinze années minimales de services et qui sont donc rétroactivement affiliés au régime général et à l'IRCANTEC. Sur ce dossier, le Gouvernement semble prêt à évoluer d'ici à l'examen du projet de loi en séance publique. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être explorées : affiliation directe au régime général, abaissement de la durée de service exigée, suppression des transferts de cotisations rétroactives.

Dans quelle mesure les dispositions sur la pénibilité – et notamment celles de l'article 25 du projet de loi, qui prévoit le suivi des expositions aux risques professionnels – s'appliquent-elles aux trois fonctions publiques ?

La prolongation de l'activité entraîne des répercussions sur le déroulement de la carrière des seniors. Est-il envisagé une réorganisation des parcours professionnels ? Comment favoriser une meilleure employabilité des seniors dans la fonction publique ?

Enfin, l'article 20 du projet de loi prévoit un rapport du Gouvernement informant le Parlement de la réforme des régimes spéciaux, qui sera effectuée par voie réglementaire. Quel en sera le calendrier ? Quelles sont les dispositions de la loi qui feront l'objet d'une transposition aux régimes spéciaux ?

**M. le ministre.** Nous ne savons pas exactement combien de personnes sont concernées par les carrières courtes. Il s'agit non seulement de femmes, mais

aussi de polypensionnés, et de personnes qui sont devenues fonctionnaires après avoir été inscrites au régime général, et inversement. La question rejoint celle des titulaires sans droits : lorsque l'on totalise moins de quinze années de service, on rebascule dans le régime général et l'IRCANTEC, et on doit payer la différence. Nous songeons donc à réduire la durée minimale de service, ce qui n'aura pas nécessairement pour effet d'augmenter le niveau de la pension, mais permettra d'éviter à une personne n'y étant pas préparée de se voir réclamer des cotisations supplémentaires à fins de rattrapage.

Quant au régime de pénibilité, son équivalent dans la fonction publique est le statut des catégories actives. Nous n'avons pas l'intention de revenir là-dessus. Nous observons simplement que les fonctionnaires des catégories actives partent à la retraite de plus en plus tard, en raison de la décote. Dans la mesure où il semble difficile de faire cohabiter le régime de pénibilité avec celui des catégories actives, il nous a semblé préférable de conserver ce dernier, quitte à poursuivre la réflexion. Le système n'étant déjà pas simple dans le régime général, il est inutile de le compliquer en l'appliquant à la fonction publique.

En ce qui concerne l'employabilité des seniors, la grande différence entre le régime général et celui de la fonction publique, c'est que, dans ce dernier, les personnes restent dans l'emploi ; ce n'est pas l'employeur qui décide du départ en retraite. C'est d'ailleurs pour cette raison que les personnes de plus de cinquante ans sont plus nombreuses dans le public que dans le privé. Nous devons plutôt accroître la capacité à exercer un emploi le plus tard possible dans la fonction publique.

On parle beaucoup des « secondes carrières », mais l'idée tarde à se concrétiser. On peut penser que certains enseignants, après vingt ou trente ans d'activité, aimeraient faire autre chose que d'enseigner. Or il n'existe aucune organisation destinée à leur trouver un autre emploi dans la fonction publique. Il faudrait, entre autres, un cadre juridique, un système de formation. C'est un vrai défi.

Enfin, contrairement à ce que l'on a pu lire, les régimes spéciaux sont concernés par la réforme, mais dans le respect du calendrier de la réforme de 2008. Nous devons le respecter, car il a été négocié il y a seulement deux ans par le même gouvernement et les mêmes partenaires sociaux. Une fois la réforme des régimes spéciaux achevée, c'est le calendrier valable pour tous les Français qui s'appliquera. C'est pourquoi l'application de la réforme des retraites aux régimes spéciaux est décalée au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.** En ce qui concerne l'emploi des seniors, le point central de notre réflexion concerne la mobilité – mobilité entre fonctions publiques et au sein des fonctions publiques. En dépit des grandes avancées de la loi de 2009, les possibilités, en ce domaine, ne sont pas à la hauteur des demandes. Ainsi, de nombreux fonctionnaires de l'État – notamment des enseignants – seraient désireux de trouver un poste dans une

collectivité territoriale, par exemple à la direction d'une maison de quartier. Or, à l'heure actuelle, il est extrêmement complexe de passer de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale. Nous avons donc entamé des discussions avec les syndicats, lesquels se sont montrés très ouverts à ce sujet, afin d'explorer ce qui pourrait constituer une piste vers l'amélioration de l'emploi des seniors dans la fonction publique.

Quant aux mères de familles qui n'ont pas pris formellement la totalité de leurs congés de maternité, il convient de distinguer deux situations.

Le cas des enseignantes ayant accouché pendant les vacances et qui se trouvent exclues de la bonification est, dans la réalité, assez improbable, car les congés scolaires durent environ deux mois, tandis que le congé de maternité dure quatre mois, voire six à partir du troisième enfant. Il faudrait donc que la mère n'ait pas pris ses congés de maternité, ou qu'elle n'en ait pris qu'une partie, sachant que la durée minimale d'un congé est de deux mois. De toute façon, même dans le cas d'une naissance pendant les congés annuels, l'employeur prend un arrêté qui place l'enseignante dans une situation de congé de maternité.

En revanche, des enseignants ont pu, depuis la création du congé d'adoption en 1978, adopter un enfant sans prendre ce congé. Sa durée, dix semaines, correspond en effet approximativement à la durée des vacances d'été. Nous ne sommes pas, à l'heure actuelle, en mesure d'évaluer le nombre de personnes se trouvant dans cette situation, mais nous allons nous efforcer de le déterminer.

**M. Bernard Derosier.** Monsieur le ministre, mes collègues auront beaucoup à dire sur l'économie générale de ce projet de loi particulièrement idéologique, qui en dit long sur votre volonté de mettre à mal la solidarité dans notre pays. Pour ma part, je m'en tiendrai à trois articles, qui ont trait à la fonction publique.

En présentant l'article 21, vous avez annoncé que l'augmentation de 2,7 points sur dix ans du taux de cotisation des fonctionnaires n'affecterait pas leur pouvoir d'achat. Mais cette augmentation, certes faible – 0,27 point par an –, s'ajoutera à l'absence de protection de leur pouvoir d'achat. Dès lors, on aimerait vous entendre dire que cette augmentation sera compensée.

L'article 22 renvoie au décret le dispositif concernant les carrières longues. De quelle manière allez-vous gérer le départ anticipé dont bénéficieront certaines d'entre elles et sur quelles bases celles-ci seront-elles choisies ?

Aux termes l'article 24, aucun fonctionnaire dont la carrière sera incomplète, et qui partira en retraite avant d'avoir atteint l'âge du taux plein, ne sera plus éligible au minimum garanti. C'est manifestement un recul du droit des agents touchant les carrières les plus chaotiques et, partant, les plus modestes. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet ?

Enfin, vous considérez que le vote d'un amendement de dernière minute, sur un projet de loi relatif au dialogue social dans la fonction publique, a réglé la situation des infirmières. Or, lors de la discussion, Mme la ministre de la santé et vous-même n'aviez cessé de répéter que la question de la pénibilité serait réglée lors du débat sur les retraites. Quelles décisions allez-vous prendre pour les infirmières et pour certains autres agents de la fonction publique ?

**Mme Sandrine Mazetier.** Comment peut-on considérer comme équilibrée et solidaire une réforme qui ne met pas fin au déséquilibre extrême entre les retraites des femmes et celles des hommes ? Faut-il rappeler que le montant de la pension globale des femmes représente 56 % de celle des hommes, que quatre femmes sur dix perçoivent moins de 600 euros par mois, que 63 % des allocations minimum vieillesse sont versées à des femmes, et que celles-ci occupent 82 % des emplois à temps partiel ?

Vous répétez sans cesse que votre réforme s'inspire de celles qu'ont votées nos partenaires européens. Mais un seul d'entre eux a-t-il décidé d'allonger la durée d'activité de soixante à soixante-deux ans tout en portant de soixante-cinq à soixante-sept ans l'âge à partir duquel la décote cessera de s'appliquer ? À ma connaissance, aucun État n'a choisi d'actionner cette double guillotine.

En combien de temps allez-vous vider le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ?

La fin de la possibilité, pour un fonctionnaire ayant eu trois enfants, de partir en retraite après quinze ans de pleine activité, correspond, dites-vous, à une revendication du Conseil d'orientation des retraites. Celui-ci espère-t-il que le taux de natalité se maintiendra si l'on multiplie les mesures vexatoires à l'encontre des femmes et qu'on supprime toutes les dispositions visant à compenser les difficultés qu'elles rencontrent dans le déroulement de leur carrière ?

Enfin, plutôt que d'encourager le recrutement des chômeurs de plus de cinquante-cinq ans, pourquoi n'avoir pas fait le choix de maintenir les seniors dans leur emploi ? En France, leur taux d'emploi est à peine supérieur à 30 %.

**M. Jacques Valax.** « Être efficace, être juste, ne pas reporter les efforts sur les générations à venir », tel est votre leitmotiv que l'on nous sert pour tenter de nous persuader. Mais les représentants des syndicats que je reçois ou les gens que je rencontre dans la rue ne partagent pas votre avis ; ils jugent votre réforme brutale, inégalitaire et injuste, et son tempo plus rapide que celui adopté par les autres pays européens.

Vous prétendez que l'article 21 aligne, dans un souci d'égalité, le régime du public sur celui du privé. La mesure ne serait pas choquante si elle était étalée dans le temps, et si elle ne s'accompagnait pas d'un gel pérenne du salaire des fonctionnaires. Or ceux-ci vont être frappés à deux niveaux, puisque la mesure leur fera perdre globalement une journée de salaire par mois.

Quant à la restriction de l'accès au minimum garanti, elle fera perdre 150 euros de pension par mois à ceux dont la rémunération est la plus faible.

Récemment, j'en conviens, vous avez accepté de repousser du 13 juillet au 31 décembre la date ultime de demande de départ à la retraite dans les conditions actuelles. Cependant, en imposant aux salariés de se décider avant cette date, vous obligerez nombre de femmes qui auraient pu travailler plus longtemps à mettre fin à leur activité professionnelle. Est-ce votre but ? Le COR avait plaidé pour une application progressive de la mesure.

Enfin, le projet de loi ne dit rien des agents de la fonction publique en cessation progressive d'activité, qui ont fait un choix irréversible en tablant sur la possibilité de partir en retraite à soixante ans. Désormais, ils devront attendre d'avoir soixante ans et quatre mois ou soixante ans et huit mois. Un ajustement technique devrait être prévu à leur intention.

**M. Olivier Dussopt.** Répéter un argumentaire ne suffit pas à rendre une réforme juste. C'est pourquoi nous nous opposerons à votre projet !

L'article 20 de l'avant-projet de loi prévoyait que la réforme des régimes spéciaux par voie réglementaire interviendrait au plus tard en 2017, alors que la rédaction actuelle prévoit son application immédiate. Pourquoi une telle accélération du calendrier ? Faites-vous si peu de cas du dialogue avec les partenaires sociaux ?

Quant à l'article 21, les différences relatives au mode de calcul de l'assiette de cotisation dans le public et dans le privé ne risquent-elles pas d'induire, à taux égal, une surcotisation du secteur public, le seul pour lequel certaines primes ne sont pas prises en compte ?

Vous avez décidé de mettre fin au dispositif permettant le départ en retraite, après quinze ans de service, des fonctionnaires ayant élevé trois enfants. Il y a quelques mois, vous aviez déjà supprimé la demi-part fiscale pour les veufs et les veuves qui n'ont pas élevé seuls leurs enfants pendant cinq ans. Vous avez annoncé ensuite la suppression de la demi-part fiscale pour les parents d'étudiants qui bénéficieraient de l'allocation logement. Mme Morano vous le dira : en matière familiale, on a déjà vu des politiques plus volontaristes ! Quoi qu'il en soit, étant donné que le dispositif permettait 15 000 départs en retraite par an, on peut penser que l'annonce de sa suppression incitera un grand nombre de personnes à déposer un dossier avant la fin de l'année. Sur les 1 100 agents que compte un centre hospitalier dont je préside le conseil de surveillance, 85 ont la possibilité de partir et 22 ont déposé un dossier avant le 13 juillet. Comment un hôpital pourrait-il faire face à une telle hémorragie de personnel ? Même si vous répétez à l'envi que vous maintiendrez la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique, prévoyez-vous une dérogation afin que le secteur hospitalier ne pâtisse pas trop de l'augmentation des départs provoqués par cette mesure ?

**M. Julien Dray.** Je m'étonne, comme Mme Mazetier, que vous parliez si peu du FRR. Prenez-vous l'engagement solennel devant la Commission que celui-ci ne sera utilisé qu'afin de garantir l'équilibre des régimes de retraite ?

Il y a quelques années, lorsqu'il était député, M. Tron a rédigé un rapport passionnant sur le parc immobilier de l'État. Il y regrettait l'incapacité de l'État à le chiffrer, ainsi que l'absence de transparence en la matière. Il pointait également certaines transactions discutables concernant notamment les locaux de l'Imprimerie nationale. Qu'allez-vous faire de ce parc immobilier, qui représente environ 14 millions de mètres carrés ? Puisque vous avez commencé à vendre discrètement certains biens, pourquoi ne pas prévoir, par décret, qu'une part des ventes abonde le fonds ? L'opération serait non seulement juste sur le plan social, mais aussi fidèle à l'esprit du Fonds de garantie des retraites, créé en 1992 par Pierre Bérégovoy, qui prévoyait de l'abonder par le produit des privatisations ou par les actifs des entreprises publiques. La vente du parc immobilier, jointe aux rares actifs que l'État possède dans les entreprises publiques, permettrait de « tenir le choc » pendant les vingt ans à venir. J'ai formulé cette proposition au Gouvernement à plusieurs reprises. Son silence assourdissant me laisse penser qu'il y a là un *hic*.

**M. Bruno Le Roux.** La volonté de sauver le système de retraite par répartition a donné lieu à deux projets très différents. Cet après-midi, devant la Commission des affaires sociales, nous défendrons une proposition de réforme plus juste, plus pérenne et moins dure pour les salariés.

En ce qui concerne la fonction publique, vous avez assuré que le projet de loi pourrait être discuté et amendé. Sans vouloir minorer le rôle des assemblées, je regrette qu'il ne bénéficie d'aucun consensus de la part des partenaires sociaux, alors même que le Président de la République s'était engagé à prendre en compte leurs propositions.

Les amendements que nous avons déposés à propos du statut des fonctionnaires ont pour objet de revenir sur les mesures de relèvement de l'âge de la retraite, sur le calendrier de relèvement de l'âge de liquidation des droits à pensions, sur le durcissement des conditions de décote, sur l'application du régime de pénibilité aux fonctionnaires, sur le durcissement des conditions d'accès au minimum garanti, sur l'extinction du régime prévoyant la liquidation des droits à la retraite après quinze ans de service pour les agents ayant trois enfants, ou sur la commission visant au rapprochement des régimes de retraite. Même si nous défendons un projet alternatif, tous nos amendements peuvent parfaitement s'intégrer au projet de loi.

Puisque le Gouvernement n'a rien changé à son projet après en avoir discuté avec les partenaires sociaux, j'aimerais savoir quelles modifications il est prêt à accepter, car il ne peut affirmer que le débat est ouvert alors qu'il refuse toutes les propositions depuis plusieurs semaines. Il convient de mettre fin à cette fiction !

Je m'interroge enfin sur l'évolution du Fonds de réserve pour les retraites, dont vous dites que, s'il existe, c'est pour qu'on s'en serve, peu importe à quelle date. De quelle manière allez-vous non seulement le mettre à contribution, mais aussi l'alimenter pendant les quinze ans à venir ? Nous avons formulé une proposition très simple à cet égard, en vous proposant d'instaurer une taxe supplémentaire sur le bénéfice des banques. Fixée à un taux raisonnable, celle-ci permettrait d'alimenter le fonds pendant les quinze ans à venir.

**M. le ministre.** À mon sens, l'augmentation du taux de cotisation n'amputera pas le pouvoir d'achat des fonctionnaires. On constate au contraire que celui-ci a fortement augmenté durant ces dernières années, pour peu qu'on considère non ceux qui entrent dans la fonction publique ou qui en sortent, mais l'évolution de la rémunération des personnels qui restent en place. L'augmentation des salaires a même été beaucoup plus importante dans le secteur public que dans le secteur privé. L'augmentation du glissement vieillesse-technicité (GVT) a représenté 2 % dans une période de faible inflation. Les retours catégoriels relatifs au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux sont également importants. L'augmentation du point d'indice intervenue durant les dernières années a été plutôt forte, elle aussi, puisqu'elle s'élève à 0,8 %, pour une inflation quasiment nulle. Pour les catégories A, B ou C, l'allongement de la carrière permet l'accession à de nouveaux grades. L'augmentation annuelle de 0,27 point de la cotisation des fonctionnaires ne remettra pas en cause celle de leur rémunération, même compte tenu de la stabilisation du point d'indice décidée pour 2011.

Il y a quinze jours, M. Tron et moi-même avons mené une négociation en deux temps sur les rémunérations pendant les trois prochaines années. Pour respecter ses engagements, l'État a assuré une augmentation de 0,5 % en 2010, alors que le contexte aurait pu justifier qu'il la remette en cause. Certes, le point d'indice sera gelé en 2011, mais d'autres pays ont pris des mesures plus sévères en ce domaine. De plus, l'augmentation du salaire des fonctionnaires ne se réduit pas à la valorisation du point d'indice. Il faut tenir compte des promotions catégorielles ou de l'évolution dans les grilles.

Enfin, la garantie individuelle du pouvoir d'achat assure une augmentation au moins égale à l'inflation. C'est pourquoi l'augmentation de la cotisation ne sera pas compensée. Si elle l'était, les fonctionnaires et les employés du secteur privé cotiseraient à un taux différent, pour un salaire et une retraite égaux.

On constate actuellement, pour la seule fonction publique, un déficit du régime des pensions de 15 milliards d'euros. Or l'État ne peut pas toujours suppléer au manque de cotisations. Où trouver une telle somme ? Ce n'est pas aux salariés du privé de la verser ! L'augmentation des cotisations évitera que le déficit ne se creuse. Le sujet a été longuement débattu avec les syndicats de la fonction publique. On pouvait jouer sur d'autres facteurs, et modifier par exemple la période de référence considérée – les six derniers mois ou les vingt-cinq meilleures années – pour calculer le montant de la pension. Nous avons privilégié la solution la plus juste.

Pour ce qui concerne le minimum garanti, il est exact que nous allons changer les règles. Nous prévoyons un alignement au système du secteur privé, qui ne comprend pas le versement d'un minimum total, quel que soit le nombre de trimestres effectués. Cela dit, quand on observe la manière dont est calculé le minimum garanti, on réalise qu'il monte fortement dans un premier temps, et qu'il privilégie ceux qui ont des carrières courtes. Nous poursuivrons dans cette voie. Par ailleurs, nous ne toucherons pas à son montant, qui est d'un peu plus de 1 000 euros, alors que le minimum contributif, dans le secteur privé, est de 800 euros. Autant dire que le décalage actuel entre le minimum garanti et le minimum contributif va perdurer. Mais il faut tenir compte du fait que, si le minimum garanti n'évolue pas, le système de la décote ne sert à rien.

Nous avons essayé de résoudre la situation des infirmières sans revenir sur la négociation qui s'est tenue il y a quelques mois. Celles qui opteront pour la catégorie A, dans le cadre de la réforme LMD, consentiront un effort pour leur retraite, puisqu'elles accepteront de partir à soixante ans au lieu de cinquante-cinq. Celles qui arrivent actuellement dans la fonction publique seront traitées comme tous les autres fonctionnaires. Quant à celles qui n'ont pas opté pour la catégorie A, elles partiront à cinquante-sept ans au lieu de cinquante-cinq. Pour elles, l'allongement de la durée du travail sera la même que pour les autres catégories. Quant à la pénibilité de leur travail, elle sera prise en compte dans le cadre du régime de pénibilité du secteur public, comme c'est le cas aujourd'hui.

Madame Mazetier, je partage votre préoccupation en ce qui concerne la retraite des femmes. Je ne conteste pas que le montant de leurs pensions soit inférieur à celle des hommes. Je note cependant que cette différence est inférieure à celle que l'on constate pendant la période d'activité, que nous sommes en train de réduire. En fait, les inégalités actuelles reflètent celle des carrières, qui se sont déroulées au siècle précédent.

Aujourd'hui, le nombre de trimestres effectués par les femmes nées dans les années soixante-dix est supérieur à celui des hommes du même âge. De fait, leur carrière est moins morcelée et plus linéaire que celle des hommes, sauf en cas de temps partiel subi. D'autre part, lorsqu'elles ont un enfant, elles bénéficient de majorations de leur durée d'assurance, par exemple d'une majoration de deux ans dans le secteur privé.

Les retraites des femmes ne sont inférieures à celles des hommes que parce que leurs salaires ont été inférieurs. Même si des améliorations, certes timides, ont été apportées à cet égard, nul ne se satisfait de cette situation ; mais on ne peut demander à un texte sur les retraites de régler tous les problèmes sociaux qu'a pu rencontrer une tranche d'âge au cours de sa vie.

Il est normal d'utiliser le FRR, et je ne comprends pas que vous en fassiez un tel sujet de polémique. Ce fonds a été créé par Mme Aubry, en 1999, pour absorber le pic de déficit prévisible à l'horizon de 2020 compte tenu des évolutions démographiques. Mais, à l'époque, le pays ne se projetait pas dans une

réforme des retraites. Or notre réforme, en reportant l'âge de la retraite, apporte une réponse au problème démographique. Le taux de déficit par rapport au PIB que prévoyait le COR étant malheureusement constaté vingt ans à l'avance, il est d'autant plus logique d'utiliser le FRR. Il serait tout de même curieux d'accumuler des réserves d'un côté et des déficits de l'autre sans effectuer la jonction entre les deux. Le décaissage progressif du FRR permettra d'assurer le pontage de la résorption du déficit des retraites sur la période 2011-2018, au cours de laquelle la réforme montera en charge.

**Mme Sandrine Mazetier.** Donc, en 2018, il n'y aura plus de réserve !

**M. le ministre.** Il faut bien régler le problème du déficit des retraites et, en 2018, le nouveau système prendra le relais. C'est le bon sens ! Nous sommes inattaquables !

La suppression du dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires parents de trois enfants et justifiant de quinze ans d'activité prendra effet à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011 ; les dossiers de départ en retraite devront donc être soldés pour le 31 décembre 2010. Dans une telle situation, il y a toujours une période transitoire. L'important est de clore ce régime, qui a été créé vers 1924 pour répondre à des enjeux dépassés et qui est dénoncé depuis des années par le COR.

Monsieur Dussopt, votre raisonnement doit être complètement inversé : c'est l'assiette de la fonction publique qui est la plus petite. Les fonctionnaires, en moyenne, gagnent un tout petit peu plus que les salariés du secteur privé et perçoivent une retraite un tout petit peu meilleure. Nous n'avons pas touché aux principes des six mois et des vingt-cinq ans afin de tenir compte des carrières et des méthodes de rémunérations des fonctionnaires. Il aurait été anormal que, en cotisant un euro, certains touchent 25 centimes et d'autres seulement 17.

Monsieur Dray, l'État cède pour 600 ou 700 millions d'euros d'immobilier et son objectif est d'atteindre 1 milliard d'euros. Le budget de l'État a aussi besoin de ressources : les comptes sociaux ne sont malheureusement pas les seuls à être en déficit. Les ventes de biens immobiliers de l'État contribuent au désendettement, mais elles sont ponctuelles, et les recettes générées ne sauraient donc être affectées au financement du régime de retraite, lequel doit être pérenne.

Monsieur Le Roux, les syndicats n'ont pas souhaité entrer dans une logique de négociation car ils n'acceptent pas que la réforme des retraites passe par l'âge de départ. Ce point nous oppose à eux comme il nous oppose au parti socialiste. Or le postulat de base du Gouvernement est précisément que l'on doit agir sur l'âge de départ. Si nous avons terminé la négociation, c'est que ces deux positions étaient inconciliables. Mais nous avons appelé à une concertation approfondie sur tous les autres points et nous avons beaucoup avancé, beaucoup plus que vous ne le dites, en particulier pour ce qui touche à la pénibilité, aux carrières longues, aux mesures de ressources ou à la fonction publique.

Pardonnez-moi de me répéter, mais notre texte ne change pas tous les jours ! Il ne suit pas des modes ! Il est évidemment susceptible d'évoluer, mais il est le fruit de convictions et il est solide.

**M. le secrétaire d'État.** Monsieur Dray, l'objectif du projet de loi est de sauver le système de retraites par répartition. Or, très loin de cet enjeu, nous avons passé presque tout le printemps à évoquer des mesures fiscales et nous sommes maintenant obligés de justifier le fait que nous ne nous servons pas dans les ressources tirées des cessions immobilières. Le principe de la répartition, c'est que les cotisations des actifs du moment financent les pensions des retraités du moment ; puiser dans les ressources tirées des cessions immobilières serait aller à l'encontre de ce principe.

J'irai plus loin : dans mon rapport d'information, que vous avez bien voulu évoquer, monsieur Dray, je commençais par souligner que la politique immobilière de l'État ne doit pas se résumer aux cessions, mais plutôt cibler les formalités et les modes de gestion. Sur un actif immobilier total, opérateurs compris, s'établissant aux alentours de 70 ou 80 milliards d'euros, les cessions, selon les meilleures estimations, pourraient atteindre 5 milliards environ, peut-être un peu plus, soit un sixième seulement des 30 milliards de déficit constatés par le COR pour 2010.

Monsieur Derosier, monsieur Valax, les pensions servies sont équivalentes dans le secteur public et le secteur privé ; la différence porte sur le taux de cotisation. L'augmentation de cotisation sera extrêmement lente, étalée sur dix années. En outre, l'augmentation moyenne sera de l'ordre de 6 euros par an pendant cette période. Compte tenu de la rémunération moyenne par personne physique (RMPP), elle sera donc absorbée en moins d'un an. Depuis 2000, outre 2010, trois années ont été caractérisées par une augmentation de 0,5 % du point d'indice : 2000, 2004 et 2006. Or, les mêmes années, la RMPP a augmenté respectivement de 2,4, de 1,8 et de 1,7 %. Même quand le point d'indice n'a pas été réévalué, en 2003, la RMPP a progressé de 1,8 %. Au terme d'une discussion avec les organisations syndicales, nous avons consenti un effort sur le point d'indice – contrairement à tous nos partenaires, qui ont commencé par baisser les rémunérations avant de les geler –, étant entendu que la RMPP, en 2010, atteindra 3 %. Au total, la progression de la RMPP, depuis 2000, excède 3 % par an.

Monsieur Derosier, concernant les carrières longues, le dispositif est exactement le même dans le secteur public et dans le secteur privé : les salariés partent entre cinquante-six et cinquante-neuf ans. Cela devrait vous rassurer.

S'agissant du minimum garanti, nous avons privilégié les carrières courtes car le taux du secteur public, durant les premières années, est très supérieur à celui du secteur privé. Nous ne changeons donc rien et nous ne modifions pas non plus l'écart entre le minimum garanti et le minimum contributif, qui est de l'ordre de 180 euros. Cette mesure, là encore, va dans le sens de la tempérance et de la modération.

Monsieur Dussopt, à propos des assiettes, la réalité est exactement l'inverse de ce que vous avez affirmé. Dans la fonction publique, le taux de cotisation passera de 7,85 à 10,55 %. La rémunération unitaire exclue de l'assiette s'établit à environ 23 % en moyenne. Quant au taux de 5 % sur les indemnités assumé par l'employeur et l'agent, il est maintenu à 5 %. Au total, l'assiette est inférieure dans le secteur public.

Monsieur Valax, les agents en CPA, comme les autres, voient leur limite d'âge relevée de quatre mois par an. Entre 5 000 et 6 000 personnes sont concernées. Nous ne voyons pas ce qui justifierait le maintien d'un régime particulier, mais nous ne sommes pas fermés à l'idée d'un examen de la question dans le détail.

La réforme des régimes spéciaux ne sera pas appliquée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, pour les raisons évoquées par Éric Woerth. La confusion est peut-être explicable si l'on s'appuie sur des considérations inspirées par l'examen du texte en Conseil d'État.

Le dispositif « quinze ans et trois enfants » suscitait des critiques redondantes, de trois natures, émanant du COR mais aussi de la Commission européenne. Premièrement, les règles de calcul actuelles, s'écartant de la règle générationnelle, créent des différences de traitement entre catégories de salariés ; nous allons y remédier puisque la règle générationnelle s'appliquera dès le début de 2011. Deuxièmement, ce dispositif favorise les départs en préretraite, en contradiction avec la nécessité d'allonger les carrières, en particulier pour les femmes ; il a perdu sa vocation nataliste puisque l'âge moyen de départ, dans les trois fonctions publiques, va de cinquante et un à cinquante-quatre ans. Troisièmement, ce dispositif est discriminatoire au regard du principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Je souligne que notre correctif est nuancé puisque ce congé pourra toujours être mobilisé, même si les conditions actuelles ne sont valables que jusqu'à la fin de 2010.

Enfin, si la situation des femmes est différente dans le secteur public et dans le secteur privé, c'est que les grilles indiciaires de la fonction publique sont absolument identiques pour les hommes et les femmes. Nous devons certes consentir un effort pour casser le plafond de verre et promouvoir un plus grand nombre de femmes à des postes de cadre supérieur de la fonction publique, mais le déroulement indiciaire des carrières favorise plutôt l'égalité.

**M. Bernard Derosier.** De nombreux membres du groupe SRC sont intervenus, tandis que la droite a été particulièrement muette !

**M. Guy Geoffroy.** Elle approuve le Gouvernement !

**M. Bernard Derosier.** Ni M. Woerth ni M. Tron n'ont répondu sur le fond aux interpellations dont ils ont été l'objet. À propos du pouvoir d'achat, M. Woerth nous a assené une démonstration alambiquée ne correspondant

absolument pas à la réalité vécue par les fonctionnaires. À propos de la pénibilité, il a botté en touche.

Face à ce comportement méprisant du Gouvernement, je sollicite une suspension de séance d'une heure, pour nous rendre à une réunion de groupe.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je vous rappelle que le rapporteur pour avis, qui appartient à la majorité, a posé une série de questions très pointues, à l'image de notre travail et des auditions auxquelles il a procédé.

Le ministre et le secrétaire d'État étaient tous deux présents et ils ont répondu à l'ensemble des questions qui leur ont été adressées.

*À l'issue de ce débat, la Commission passe à l'examen des articles dont elle s'est saisie pour avis.*



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

##### CHAPITRE II

#### Durée d'assurance ou de services et bonifications

##### *Article 4*

(art. 5 de la loi n° 2003-775 au 21 août 2003 portant réforme des retraites)

#### **Confirmation et adaptation du principe de garantie générationnelle**

Cet article, applicable au régime général et à la fonction publique, vise à simplifier la procédure de fixation de la durée d'assurance conditionnant l'attribution d'une pension de retraite à taux plein et confirme le principe de garantie générationnelle posé en 2003 par la réforme « Fillon ».

D'une part, de nouvelles modalités de fixation de la « *durée d'assurance* » (pour le régime général) et de la « *durée de services et bonifications* » (pour la fonction publique) <sup>(1)</sup> seraient définies au IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

Après avoir été progressivement augmentées par paliers directement fixés par la loi entre 2003 et 2008, les durées d'assurance applicables à chaque génération sont, depuis 2009, majorées d'un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012 – ce calendrier pouvant cependant être ajusté par décret.

C'est la période postérieure à 2012 qui est concernée par le 1<sup>o</sup> du présent article. Il s'agit d'abandonner la procédure des rendez-vous quadriennaux (pour les périodes 2013 à 2016 et 2017 à 2020), jugée à la fois inutilement lourde et potentiellement anxiogène et d'y substituer une procédure plus simple, glissante et permettant une information plus précoce des assurés. Ainsi, **à compter de la génération 1955, la durée d'assurance ou de services et bonifications serait fixée chaque année par décret, pris après avis du COR, quatre ans avant que la génération concernée n'atteigne 60 ans.** Ce nouveau dispositif s'appliquera pour la première fois en 2011, pour déterminer la durée de référence applicable aux assurés nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1955, qui atteindront l'âge de 60 ans en 2015.

---

(1) Il s'agit de la « durée des services et bonifications admissibles en liquidation » visée à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Le taux plein est le taux maximal de liquidation égal à 75 % du traitement indiciaire (articles L. 13 et L. 15 du même code). La durée des services et bonifications ne doit pas être confondue avec la durée d'assurance tous régimes, qui sert au calcul de la décote ou de la surcote (article L. 14 du même code).

À titre transitoire, faute de pouvoir respecter ce nouveau délai de quatre ans, les durées d'assurance des générations 1953 et 1954 seront fixées par un décret publié avant la fin de cette année. Pour les générations antérieures, qui atteindront 60 ans au plus tard en 2012, les durées d'assurance sont d'ores et déjà connues (40,5 annuités en 2010, 40,75 en 2011, puis 41 en 2012).

**D'autre part, le présent article confirme le mécanisme de « garantie générationnelle », tout en modifiant ses modalités de fonctionnement.**

Le principe de « garantie générationnelle » consiste à garantir que la durée d'assurance (ou, pour la fonction publique, la durée de services et bonifications) qui déterminera l'obtention d'une retraite à taux plein est fixée, pour chaque génération, « une fois pour toutes » – sans que des allongements ultérieurs de cette durée ne puissent venir dégrader le niveau de la pension. En l'absence d'une telle garantie, les perspectives d'augmentation de la durée d'assurance à moyen terme seraient de nature à inciter les assurés à prendre leur retraite aussi tôt que possible.

Si cette « garantie générationnelle » est claire dans son principe, plus délicate est la détermination du *moment* de cristallisation de la durée de référence pour chaque génération.

Actuellement, cette garantie joue :

– au moment où les assurés du régime général atteignent l'âge d'ouverture du droit à la retraite (V de l'article 5 de la loi de 2003 précitée), soit aujourd'hui 60 ans ;

– au moment où les fonctionnaires atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle leur droit à la retraite est ouvert (VI du même article 5), soit aujourd'hui 60 ans pour les catégories sédentaires, un âge inférieur assorti d'une durée minimale de services pour les catégories actives ou, pour les militaires, la satisfaction d'une condition de durée de services <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Cette diversité des situations a pour conséquence que pour les fonctionnaires de la catégorie active et pour les militaires, la garantie ne peut pas, au sens propre du terme, être qualifiée de « générationnelle ». Par exemple, « un policier membre du corps de maîtrise et d'application, né en 1960, se verra appliquer les règles de l'année 2010 pour le calcul de ses droits à pension (ouverture des droits à 50 ans) alors qu'un attaché d'administration né la même année se verra appliquer celles de l'année 2020 (ouverture des droits à 60 ans). Ces règles leur seront respectivement applicables même s'ils décident de partir postérieurement à 2010 et 2020 » (Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010).*

Le présent article vise à :

– **confirmer la référence à l’âge de 60 ans pour les assurés du régime général**, alors même que celui-ci n’a plus vocation à demeurer l’âge d’ouverture du droit à la retraite (2° de l’article)<sup>(1)</sup>.

– **aligner en principe les fonctionnaires sur la règle proposée pour le régime général, c’est-à-dire ériger l’âge de 60 ans en paramètre de référence (a du 3° de l’article)**, ce qui, concrètement, concernera les fonctionnaires sédentaires. Maintenir le critère actuel de l’âge d’ouverture du droit à la retraite créerait en effet une distorsion en défaveur des fonctionnaires, le relèvement de l’âge d’ouverture se doublant d’un relèvement plus important que dans le régime général de la durée permettant d’obtenir le taux plein. Le présent article aboutira donc *in fine* à maintenir l’identité actuelle des règles du régime général et de la fonction publique sédentaire ;

– **prévoir une exception au principe précédent pour les fonctionnaires qui peuvent liquider leur pension avant 60 ans**, pour qui la référence à cet âge ne serait pas systématiquement possible. Ainsi, pour les agents de la catégorie active ou les militaires dont l’ouverture des droits interviendrait avant 56 ans, la durée de services de référence applicable l’année de leurs 60 ans ne sera pas connue (rappelons que le 1° du présent article instaure un délai de quatre ans avant l’âge de 60 ans). Pour ces agents, sera donc conservée une garantie fonctionnant non par génération, mais par référence à l’*année* d’ouverture de leurs droits : **la durée de services et de bonifications sera celle exigée des fonctionnaires atteignant l’âge de 60 ans l’année d’ouverture des droits des agents en question (b du 3° de l’article)**. Par exemple, un douanier choisissant de partir à la retraite à 58 ans en 2020 se verra appliquer les règles de durée de services applicables aux fonctionnaires sédentaires atteignant 60 ans en 2019, année d’ouverture des droits à la retraite de ce douanier (soit, au terme de la montée en charge de la présente réforme, à l’âge de 57 ans).

*La Commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 4 sans modification.*

---

(1) *Le maintien de la référence à 60 ans s’explique, selon l’étude d’impact, par la difficulté d’appliquer une logique strictement générationnelle durant la période de montée en charge de la présente réforme, qui se caractérise par une augmentation par fraction d’année (quatre mois par an : voir le commentaire de l’article 5) de l’âge d’ouverture du droit à la retraite : « soit deux assurés du régime général nés respectivement les 1<sup>er</sup> juillet et 1<sup>er</sup> décembre 1951. En l’état du droit, la durée d’assurance qui leur est applicable est celle de l’année de leur 60ème anniversaire, soit 163 trimestres en application du III de l’article 5 de la loi du 21 août 2003. Avec l’augmentation de l’âge de la retraite, le premier pourra prétendre à une pension au 1<sup>er</sup> novembre 2011 et se verrait donc appliquer une durée d’assurance de 163 trimestres ; le second pourra prétendre à une pension au 1<sup>er</sup> avril 2012 et se verrait appliquer une durée d’assurance de 164 trimestres si le texte n’était pas modifié ».*

## TITRE II DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES RÉGIMES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Âge d'ouverture du droit

##### *Article 5*

(art. L. 161-17-2 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

#### **Principe général du relèvement de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture du droit à la retraite**

Cet article vise à relever l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite.

Un nouvel article L. 161-17-2 serait inséré dans le code de la sécurité sociale, dont le champ d'application couvrirait tant le régime général <sup>(1)</sup> que les trois fonctions publiques.

**L'âge d'ouverture du droit à la retraite serait fixé à 62 ans pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1956.** Les premiers départs à la retraite intervenant en application de ces nouvelles dispositions interviendraient donc à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Pour les assurés nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1956, l'augmentation de l'âge d'ouverture du droit sera progressive, à raison de quatre mois par génération.** Un décret, prévu au deuxième alinéa de l'article L. 161-17-2 précité, détaillera ce dispositif transitoire (voir le tableau ci-après).

**Le II de l'article 33 du présent projet dispose que l'ensemble des dispositions qui précèdent** – comme d'ailleurs toutes les mesures prévues aux articles 5 à 20 – **sont applicables aux pensions « prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011 ».** Comme le précise clairement l'étude d'impact du projet de loi, l'âge de 60 ans est donc inchangé pour les assurés nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1951 – quand bien même ceux-ci feraient valoir leurs droits à la retraite postérieurement à cette date. Les personnes déjà retraitées ne sont *a fortiori* pas davantage concernées par cette réforme.

---

(1) Ainsi que les différents régimes du secteur privé alignés sur le régime général.

**MONTÉE EN CHARGE DU RELÈVEMENT DE L'ÂGE D'OUVERTURE DU DROIT À LA  
RETRAITE DE 60 À 62 ANS**

Date de naissance	Âge d'ouverture du droit avant la réforme	Date de départ possible avant la réforme	Décalage de l'âge d'ouverture du droit	Âge d'ouverture du droit après la réforme	Date de départ possible après la réforme
1 <sup>er</sup> juillet 1951	60 ans	1 <sup>er</sup> juillet 2011	4 mois	60 ans et 4 mois	1 <sup>er</sup> novembre 2011
1 <sup>er</sup> janvier 1952	60 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2012	8 mois	60 ans et 8 mois	1 <sup>er</sup> septembre 2012
1 <sup>er</sup> janvier 1953	60 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2013	un an	61 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2014
1 <sup>er</sup> janvier 1954	60 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2014	1 an et 4 mois	61 ans et 4 mois	1 <sup>er</sup> mai 2015
1 <sup>er</sup> janvier 1955	60 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2015	1 an et 8	61 ans et 8 mois	1 <sup>er</sup> septembre 2016
1 <sup>er</sup> janvier 1956	60 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2016	2 ans	62 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2018

L'âge d'ouverture du droit à la retraite est actuellement fixé par des normes de niveaux différents d'un régime à l'autre. Pour le régime général, cet âge est fixé par voie réglementaire – ce qui rend d'ailleurs impropre l'expression courante d' « âge légal ». Si l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale dispose que « *l'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation à partir d'un âge déterminé* », c'est l'article R. 351-2 du même code qui dispose que cet âge « *est fixé à soixante ans* ». Pour la fonction publique, l'âge d'ouverture du droit à la retraite est fixé au I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite. L'âge de droit commun y est explicitement fixé à 60 ans, mais est ramené à 55 ans pour les agents ayant « *accompli au moins quinze ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active* ». L'âge d'ouverture du droit à la retraite des fonctionnaires relevant de cette dernière – par opposition au droit commun des personnels « sédentaires » – est traité à l'article 8 du présent projet.

Techniquement, le présent article ne modifie pas l'article L. 24 du code des pensions. Le nouvel article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale dispose en revanche que l'âge « *mentionné* » à l'article L. 24 du code des pensions est fixé à 62 ans pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1956. Par coordination, l'article 9 du présent projet tend à modifier l'article L. 24 du code des pensions, pour supprimer la référence explicite à 60 ans et renvoyer au nouvel article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, qui constituera donc la norme fondamentale en matière d'ouverture du droit à la retraite pour l'ensemble des régimes.

Du fait de la modification de l'âge mentionné à l'article L. 24 précité, le relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite de 60 à 62 ans concerne **tous les personnels relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite**, c'est-à-dire :

– les **fonctionnaires civils** auxquels s'appliquent les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du

11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;

– les **magistrats de l'ordre judiciaire**. On relèvera d'ailleurs que le projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire ne contient aucune disposition sur l'âge d'ouverture du droit à la retraite, lequel n'est pas de niveau organique ;

– les **militaires** de tous grades possédant le statut de militaires de carrière ou servant au-delà de la durée légale en vertu d'un contrat et les militaires servant au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité.

**Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers** sont également concernés par le relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite, l'article 25 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif aux affiliés à la CNRACL renvoyant au I de l'article L. 24 du code des pensions.

Une exception est cependant prévue, à titre transitoire, à l'article 13 du présent projet en faveur de certains personnels de la fonction publique hospitalière, en particulier les infirmiers ayant opté pour un passage dans la catégorie A en application de l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relative à la fonction publique. Ce décret devra être modifié pour intégrer les différentes conséquences de la présente réforme.

L'augmentation de l'âge d'ouverture du droit à la retraite s'appliquera également **aux autres agents de la fonction publique**, du fait de leur rattachement au régime général pour leur assurance vieillesse de base et à l'IRCANTEC pour leur assurance complémentaire<sup>(1)</sup>. Il s'agit :

– des agents non-titulaires de l'État et des collectivités territoriales ;

– des agents titulaires sans droit à pension (TSD), qui quittent leur emploi sans remplir les conditions requises pour bénéficier d'une pension civile ou militaire, en particulier lorsque n'est pas atteinte la durée minimale de 15 années de services civils et militaires effectifs (dite « condition de stage ») requise par l'article L. 4 du code des pensions et par l'article 7 du décret du 26 décembre 2003 précité<sup>(2)</sup> ;

– des agents titulaires à temps non complet (moins de 28 heures par semaine) des collectivités territoriales ;

---

(1) Le décret relatif à l'Ircantec devra être modifié en conséquence de la présente réforme (décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques).

(2) Cette condition de durée n'est pas applicable aux fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité (qu'elle résulte ou non de l'exercice des fonctions). Le nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une pension complète est alors celui de l'année de radiation des cadres.

– des médecins hospitaliers (à l’exception des praticiens hospitalo-universitaires titulaires, qui relèvent du régime des pensions civiles de l’État).

Enfin, **les ouvriers de l’État**, qui forment une catégorie particulière d’agents non-titulaires et bénéficient d’un régime spécial de retraite, le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE), seront également concernés par la réforme <sup>(1)</sup>.

Il convient de rappeler que **la date d’ouverture du droit à la retraite est devenue depuis 2004 un paramètre essentiel du nouveau mode de calcul de la pension des fonctionnaires résultant de la loi « Fillon »**. Afin de mettre en place un mécanisme d’allongement progressif de la durée de services et de bonifications exigée pour bénéficier d’une pension complète, le législateur de 2003 a fait de l’âge d’ouverture des droits le paramètre déterminant des conditions de calcul de la pension. Cette « garantie générationnelle » vise à neutraliser les effets désincitatifs à l’allongement d’activité inhérents au choix d’une montée en charge progressive de la réforme. Tout en confirmant ce mécanisme, l’article 4 du présent projet en modifie les modalités de fonctionnement, faisant perdre à l’âge d’ouverture du droit à la retraite sa centralité : s’il demeure le critère pertinent pour les fonctionnaires de la catégorie active, le paramètre déterminant la durée de services de référence des fonctionnaires sédentaires sera désormais l’atteinte de l’âge de 60 ans – soit un âge inférieur à leur âge d’ouverture des droits au terme de la présente réforme.

*La Commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 5 sans modification.*

#### *Article 8*

### **Relèvement de deux années de l’âge d’ouverture du droit à la retraite pour les catégories actives de la fonction publique et les militaires**

À la différence de l’article 5, applicable à l’ensemble des régimes de retraite, le présent article est spécifique à la fonction publique.

Complété par les articles 9 et 20 (qui contiennent des mesures de coordination), **le présent article décline le principe du relèvement de deux ans de l’âge d’ouverture du droit à la retraite aux catégories actives des trois fonctions publiques <sup>(2)</sup> et aux militaires.**

---

(1) Ce qui supposera une modification du décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État. Actuellement, l’âge d’ouverture du droit à la retraite est de 55 ans lorsque l’ouvrier justifie de 15 années de services dans un emploi comportant des risques particuliers d’insalubrité ou d’accomplissement de travaux comportant les mêmes risques.

(2) En visant les fonctionnaires relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le présent article s’applique à la fonction publique de l’État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

Ainsi, le **I** de l'article **repousse de deux ans, à l'horizon 2018, l'âge d'ouverture du droit à la retraite des fonctionnaires et militaires dont la pension peut actuellement être liquidée avant 60 ans.**

**Les fonctionnaires classés dans les catégories actives** peuvent, à condition de satisfaire à une condition minimale de durée de services actifs, partir à la retraite plus tôt que les fonctionnaires sédentaires : à 55 ans dans le cas général (moyennant quinze années de services actifs)<sup>(1)</sup>, à des âges inférieurs dans des cas particuliers<sup>(2)</sup>. L'année d'ouverture du droit à la retraite pour ces catégories est donc celle où le fonctionnaire atteint cet âge minimal et cette durée de services minimale.

Comme pour l'augmentation de l'âge d'ouverture du droit à la retraite dans le régime général et pour les catégories sédentaires de la fonction publique, un traitement « générationnel » et progressif est prévu pour assurer la montée en charge de la réforme jusqu'à 2018 (**II** de l'article). À titre d'exemple, pour un corps de fonctionnaires de la catégorie active dont l'âge d'ouverture du droit à la retraite est aujourd'hui de 55 ans :

– le relèvement de l'âge d'ouverture des droits sera de deux années pour les agents de ce corps nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1961. Pour ces derniers et les générations suivantes, l'âge minimum de liquidation sera donc de 57 ans (4<sup>o</sup> du **I** de l'article) ;

– pour les agents de ce corps nés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1956 et le 1<sup>er</sup> janvier 1961, le relèvement sera progressif, à raison de quatre mois par année et par génération, selon des modalités fixées par décret. Ainsi, un agent né en 1959 verra ses droits à la retraite ouverts à 56 ans et 4 mois, et non plus à 55 ans (2<sup>o</sup> du **I** de l'article) ;

– pour les agents de ce corps nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1956, la réforme n'est pas applicable et le bénéfice de la retraite à 55 ans est conservé.

**EXEMPLE DE MONTÉE EN CHARGE DE LA RÉFORME POUR UN CORPS DONT L'ÂGE D'OUVRETURE DU DROIT À LA RETRAITE EST ACTUELLEMENT DE 55 ANS**

Date de naissance	Âge d'ouverture du droit avant la réforme	Date de départ possible avant la réforme	Décalage de l'âge d'ouverture du droit	Âge d'ouverture du droit après la réforme	Date de départ possible après la réforme
1 <sup>er</sup> juillet 1956	55 ans	1 <sup>er</sup> juillet 2011	4 mois	55 ans et 4 mois	1 <sup>er</sup> novembre 2011
1 <sup>er</sup> janvier 1957	55 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2012	8 mois	55 ans et 8 mois	1 <sup>er</sup> septembre 2012
1 <sup>er</sup> janvier 1958	55 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2013	un an	56 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2014
1 <sup>er</sup> janvier 1959	55 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2014	1 an et 4 mois	56 ans et 4 mois	1 <sup>er</sup> mai 2015
1 <sup>er</sup> janvier 1960	55 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2015	1 an et 8	56 ans et 8 mois	1 <sup>er</sup> septembre 2016
1 <sup>er</sup> janvier 1961	55 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2016	2 ans	57 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2018

(1) 1<sup>o</sup> du **I** de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(2) Voir le commentaire des articles 18 et 20 du présent projet.

Rappelons par ailleurs que, pour les catégories actives, la durée minimale de services et de bonifications permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein est celle applicable aux fonctionnaires atteignant 60 ans l'année d'ouverture du droit à la retraite du fonctionnaire actif considéré (VI de l'article 5 de la loi Fillon, tel que modifié par le *b* du 3° de l'article 4 du présent projet).

**À titre accessoire, le présent article concerne également les militaires.**

En règle générale, l'ouverture du droit à la retraite des militaires n'est pas déterminée par leur âge, mais par des durées de services effectifs – lesquelles seront progressivement augmentées de deux ans par les articles 16, 18 et 19 du présent projet. Par exception, les 2° et 3° de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoient un âge d'ouverture du droit à la retraite pour **certains militaires qui n'auraient atteint ni les durées minimales exigées, ni la limite d'âge applicable à leur grade** <sup>(1)</sup>. Il s'agit :

– des officiers de carrière radiés des cadres par mesure disciplinaire avant d'avoir accompli 25 années de services effectifs. L'ouverture de leur droit à la retraite intervient à la date à laquelle ils auraient atteint la limite d'âge en vigueur lors de leur radiation et, en tout état de cause, pas avant l'âge 50 ans. Le présent article repousse de deux ans cette dernière borne d'âge ;

– des autres officiers de carrière n'ayant pas accompli 25 années de services effectifs, pour lesquels l'âge d'ouverture du droit à la retraite, aujourd'hui de 50 ans, sera porté à 52 ans ;

– des officiers sous contrat n'ayant pas atteint la limite de durée de services (20 années), pour lesquels l'âge d'ouverture du droit à la retraite, aujourd'hui de 50 ans, sera également porté à 52 ans.

Comme pour les autres dispositions du présent projet, ces modifications relatives aux officiers <sup>(2)</sup> connaîtront une montée en charge en progressive jusqu'à 2018 : l'augmentation de deux années de l'âge d'ouverture des droits ne sera acquise qu'à compter de la génération 1966 (I de l'article) ; un décret détaillera l'augmentation de quatre mois par génération pour les officiers nés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1961 et le 31 décembre 1965 (II de l'article).

*La Commission est saisie de l'amendement CL 1 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 8.*

**M. Bernard Derosier.** Nous avons déposé une série d'amendements de suppression afin de marquer notre opposition au fond du projet de loi, même si nous ne nous faisons aucune illusion quant à la suite que nos collègues de la majorité leur réserveront. Le silence de ces derniers traduit leur gêne ; ils s'en expliqueront, le moment venu, devant leurs électeurs.

---

(1) Toutes deux également repoussées de deux années par les articles 16, 18 et 19 du présent projet.

(2) Codifiées à l'article L. 25 du code des pensions par l'article 9 du présent projet.

L'amendement CL 1 tend à supprimer la mesure de relèvement de l'âge d'ouverture du droit à pension pour les fonctionnaires appartenant à la catégorie active.

Après les réponses du Gouvernement, nous ne savons toujours pas comment la pénibilité sera appréciée dans la fonction publique. Le fait du prince sera-t-il de mise, comme actuellement pour tout ce qui relève des services publics et de la fonction publique ?

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : il importe que les efforts demandés par la réforme soient le plus largement partagés. Il n'y a pas lieu d'en exonérer les agents de la fonction publique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.*

#### *Article 9*

(art. L. 14, L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

### **Codification du relèvement de deux années de l'âge d'ouverture du droit à la retraite dans la fonction publique**

Cet article assure la coordination des dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite avec les dispositions proposées aux articles 5 et 8 du présent projet.

Le 2° et le **a du 3° du I** de l'article modifient les articles L. 24 et L. 25 du code des pensions pour prévoir que, une fois la montée en charge de la réforme terminée, **l'âge d'ouverture du droit à la retraite des fonctionnaires est porté de 60 à 62 ans pour les fonctionnaires civils des catégories sédentaires et de 55 à 57 ans pour les fonctionnaires civils des catégories actives**<sup>(1)</sup>. Signalons que l'âge de 62 ans ne sera pas explicitement mentionné aux articles L. 24 et L. 25 précités : il sera déterminé par renvoi au nouvel article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, introduit par l'article 5 du présent projet.

Les **b et c du 3° du I** de l'article modifient l'article L. 25 du code des pensions, afin de **repousser de 50 à 52 ans l'âge d'ouverture du droit à la retraite pour certains militaires**. Il s'agit des officiers de carrière et des officiers sous contrat n'ayant pas atteint la durée de services exigée, dont l'âge d'ouverture est augmenté dans les conditions détaillées à l'article 8 du présent projet.

Par coordination avec le relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite dans la fonction publique, le **1° du I** de l'article modifie l'article L. 14 du code des pensions, relatif à la durée d'assurance applicable aux fonctionnaires et au mécanisme de décote et de surcote mis en place par la loi du 21 août 2003.

---

(1) La durée minimale de services actifs sera portée de 15 ans à 17 ans par l'article 19 du présent projet.

Il s'agit, d'une part, d'adapter les dispositions spécifiques aux militaires en matière de calcul de la décote. Pour les militaires, coexistent en effet une décote dite « carrières longues » (identique à celle des fonctionnaires civils) et une décote dite « carrières courtes » (pour lesquelles la minoration de la pension est moindre). Le **a du 1<sup>o</sup> du I** prévoit désormais que la décote « carrières longues » s'appliquera aux militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans lorsqu'ils sont mis à la retraite à compter de l'âge de 52 ans (au lieu de, respectivement, 55 ans et 50 ans en l'état actuel du droit). En revanche, lorsque ces âges n'auront pas été atteints, un officier ne se verra appliquer aucune décote s'il effectue une carrière d'au moins 29,5 années. Il en ira de même d'un non officier comptabilisant au moins 19,5 années de services.

D'autre part, le **b du 1<sup>o</sup> du I** prévoit que la surcote – dispositif applicable à la seule fonction publique civile – ne pourra désormais bénéficier qu'à un fonctionnaire ayant atteint l'âge de 62 ans <sup>(1)</sup>, et non plus 60 ans.

Pour les deux dispositions qui précèdent, un décret détaillera l'augmentation progressive des âges durant la période transitoire antérieure à 2018 (**II** de l'article).

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 2 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 9.*

*Elle adopte l'amendement de coordination CL 15 du rapporteur pour avis.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 9 modifié.*

## CHAPITRE II

### Limite d'âge et mise à la retraite d'office

#### Article 11

#### Relèvement de 65 à 67 ans de la limite d'âge dans la fonction publique

Selon des modalités comparables au relèvement de l'âge du taux plein dans le secteur privé (articles 6 et 7), cet article tend à **repousser, à l'horizon 2023, la limite d'âge de 65 à 67 ans dans la fonction publique**. Des dispositions spécifiques aux catégories actives étant proposées à l'article 14, le présent article s'applique aux catégories sédentaires <sup>(2)</sup>.

Le **I** de l'article prévoit que la nouvelle limite d'âge de 67 ans s'appliquera aux fonctionnaires nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1956.

---

(1) À condition, naturellement, que sa durée d'assurance soit supérieure à la durée de référence exigée par l'article 5 de la loi « Fillon ».

(2) Le cas des magistrats de l'ordre judiciaire fait par ailleurs l'objet d'un projet de loi organique distinct du présent projet.

Le II de l'article prévoit qu'un dispositif transitoire et progressif, similaire à celui proposé à l'article 5 du présent projet, sera fixé par décret pour régir le cas des fonctionnaires nés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1951 et 31 décembre 1955, pour lesquels la limite d'âge sera relevée de quatre mois par an. Le calendrier qui devrait être prévu par le décret est présenté dans le tableau ci-après.

**MONTÉE EN CHARGE DU RELÈVEMENT DE 65 À 67 ANS DE LA LIMITE D'ÂGE  
DANS LA FONCTION PUBLIQUE (hors catégories actives)**

Date de naissance	Âge limite avant la réforme	Date limite avant la réforme	Décalage de la limite	Âge limite après la réforme	Date limite après la réforme
1 <sup>er</sup> juillet 1951	65 ans	1 <sup>er</sup> juillet 2016	4 mois	65 ans et 4 mois	1 <sup>er</sup> novembre 2016
1 <sup>er</sup> janvier 1952	65 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2017	8 mois	65 ans et 8 mois	1 <sup>er</sup> septembre 2017
1 <sup>er</sup> janvier 1953	65 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2018	un an	66 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2019
1 <sup>er</sup> janvier 1954	65 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2019	1 an et 4 mois	66 ans et 4 mois	1 <sup>er</sup> mai 2020
1 <sup>er</sup> janvier 1955	65 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2020	1 an et 8	66 ans et 8 mois	1 <sup>er</sup> septembre 2021
1 <sup>er</sup> janvier 1956	65 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2021	2 ans	67 ans	1 <sup>er</sup> janvier 2023

La limite d'âge dans la fonction publique a une double fonction.

D'une part, **l'accession à la limite d'âge entraîne de plein droit la rupture du lien unissant l'agent à l'administration** – et donc sa radiation des cadres. Des dispositifs dérogatoires existent cependant :

– soit sous forme de recul de la limite d'âge : recul d'un an par enfant à charge au moment de l'atteinte de la limite d'âge et sans que la prolongation excède trois années ; recul d'une année pour le parent ayant au moins trois enfants vivants à l'âge de 50 ans (article 4 de la loi du 18 août 1936) ;

– soit sous forme de maintien en activité, en particulier pour obtenir une pension à taux plein, dans la limite de dix trimestres supplémentaires (depuis la loi « Fillon » de 2003) <sup>(1)</sup>.

D'autre part, depuis la loi du 21 août 2003, **la limite d'âge sert de pivot pour la détermination de l'âge d'annulation de la décote** (prévue au 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 14 du code des pensions). À partir de 2020, les deux âges coïncideront : la décote sera supprimée pour les agents prenant leur retraite lors de l'atteinte de la limite d'âge de leur grade. Tel n'est cependant pas encore le cas : l'article 66 de la loi du 21 août 2003 prévoit une montée en charge progressive de la décote, en fonction de l'année d'ouverture du droit à la retraite. Par exemple, pour les fonctionnaires nés en 1950, âgés de 60 ans en 2010, les paramètres de la décote consistent en un abattement de 0,625 % par trimestre manquant par rapport

*(1) Voir le commentaire de l'article 17 du présent projet. Un maintien en activité à destination des catégories actives est également possible en application de l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 : voir le commentaire de l'article 14 du présent projet.*

à la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein ou par rapport à la limite d'âge de leur grade diminuée de 10 trimestres <sup>(1)</sup>.

En rehaussant progressivement les limites d'âge dans la fonction publique, le présent projet a donc un impact direct sur le calcul de l'âge d'annulation de la décote et sur le calendrier de relèvement de cet âge figurant à l'article 66 de la loi Fillon.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 3 de M. Bernard Derosier, visant à supprimer l'article 11.*

***Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.***

#### *Article 12*

(art. 1<sup>er</sup>, 1-2 et 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public)

#### **Coordination résultant du relèvement de 65 à 67 ans de la limite d'âge dans la fonction publique**

Par coordination avec le relèvement de 65 à 67 ans de la limite d'âge pour les catégories sédentaires de la fonction publique, le présent article vise à modifier la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public <sup>(2)</sup>. Il s'agit :

– de poser le principe de la limite d'âge à 67 ans à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 septembre 1984 précitée (sans modifier la limite d'âge spécifique de 68 ans applicable au vice-président du Conseil d'État et au premier président et au procureur général de la Cour des comptes) ;

– d'adapter le dispositif permettant aux fonctionnaires ayant accompli au moins quinze ans de services dans un emploi de la catégorie active et étant intégrés, à la suite d'une réforme statutaire, dans un nouveau corps (dont la limite d'âge serait désormais de 67 ans) de conserver le bénéfice de la limite d'âge de son ancien emploi (article 1-2 de la même loi) ;

– de rendre applicable, sauf dispositions particulières contraires, la nouvelle limite d'âge de 67 ans aux présidents de conseil d'administration, directeurs généraux et directeurs des établissements publics de l'État (article 7 de la même loi).

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 4 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 12.*

---

(1) Des deux modalités de calcul de la décote, c'est celle qui aboutit au résultat le plus favorable à l'agent qui est finalement retenue.

(2) Cette loi serait également modifiée par l'article 17 du présent projet.

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.*

### Article 13

(art. 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique)

#### **Dispositif dérogatoire en faveur de certains personnels infirmiers et paramédicaux**

Cet article vise à instituer une exception au relèvement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite et à l'augmentation de la limite d'âge dans la fonction publique au bénéfice **des fonctionnaires infirmiers et paramédicaux déjà en poste choisissant d'intégrer les nouveaux corps et cadres d'emploi de catégorie A créés en 2010.**

Un protocole d'accord du 2 février 2010 signé entre la ministre de la santé et des sports et les partenaires sociaux permet l'intégration dans la catégorie A de la fonction publique hospitalière des infirmiers et des autres personnels paramédicaux (cadres de santé, puériculteurs, masseurs-kinésithérapeutes etc.) dont les diplômes sont reconnus au sein du dispositif européen dit « Licence, Master, Doctorat » (LMD). Si elle s'accompagne d'une grille indiciaire plus attractive, cette intégration a pour corollaire le passage de la catégorie active à la catégorie sédentaire, c'est-à-dire le report de 55 à 60 ans de l'âge d'ouverture du droit à la retraite et de 60 à 65 ans de la limite d'âge <sup>(1)</sup>.

Un droit d'option a donc été ouvert à ces fonctionnaires par l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Les agents concernés peuvent choisir entre le maintien dans leurs corps ou cadres d'emplois actuels, classés dans la catégorie active, et l'intégration dans les nouveaux corps ou cadres d'emplois, classés dans la catégorie sédentaire. Pour les fonctionnaires qui feront ce second choix, le présent article prévoit de maintenir les règles actuellement applicable : **l'âge d'ouverture du droit à pension et la limite d'âge demeuraient fixés respectivement à 60 ans et 65 ans.**

Cette dérogation est aisément compréhensible : il s'agit, comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, de « *ne pas remettre en cause l'équilibre* » du dispositif de choix offert aux fonctionnaires concernés. Prolonger de deux années supplémentaires les bornes d'âge applicables à ces agents rendrait plus dissuasive l'intégration dans les nouveaux corps de catégorie A, ce qui *in fine* produirait des effets contraires aux objectifs présidant tant à la rénovation statutaire des professions paramédicales qu'à la réforme des retraites.

La dérogation prévue au présent article est toutefois doublement circonscrite : elle ne vaut que pour les personnels en poste pour lesquels l'option

---

(1) En 2009, l'âge moyen de départ à la retraite des infirmiers était de 56,7 années.

est ouverte par l'article 37 de la loi du 5 juillet 2010 précitée ; elle s'éteindra une fois achevée la mise en œuvre de la réforme statutaire des personnels infirmiers et paramédicaux (soit, selon l'étude d'impact, en 2015) <sup>(1)</sup>.

À l'inverse, la dérogation ne s'applique :

– ni aux futurs personnels recrutés dans les nouveaux corps d'infirmiers et de personnels paramédicaux de la catégorie A, lesquels verront leur âge d'ouverture du droit à la retraite progressivement porté à 62 ans et leur limite d'âge progressivement portée à 67 ans <sup>(2)</sup> ;

– ni aux personnels optant pour le maintien dans la catégorie active, lesquels verront leur âge d'ouverture du droit à la retraite progressivement porté à 57 ans et leur limite d'âge progressivement portée à 62 ans <sup>(3)</sup>.

*La Commission examine l'amendement CL 17 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit d'un amendement de coordination. La mesure dérogatoire concernant les fonctionnaires infirmiers et paramédicaux trouverait mieux sa place dans la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social.

**M. Bernard Derosier.** Lors de l'examen du texte relatif à la rénovation du dialogue social, nous avons dénoncé le mauvais coup porté à la profession d'infirmier par le Gouvernement, qui a subrepticement introduit un amendement tendant à porter l'âge de la retraite de cinquante-cinq à soixante ans. Votre amendement précise la situation des infirmiers et des infirmières, mais ne règle pas le problème de pénibilité de ce métier.

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement ne change rien sur le fond. Il s'agit uniquement, par souci de cohérence, d'intégrer la mesure dérogatoire dans la loi du 5 juillet 2010.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Par ce vote, la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 ainsi rédigé.*

---

(1) Voir également l'exposé général du présent rapport.

(2) Le relèvement de la limite d'âge de ces corps est expressément prévue au VII de l'article 20 du présent projet de loi.

(3) Comme pour les autres catégories actives (articles 8, 9 et 14 du présent projet).

#### Article 14

### **Relèvement de deux années des limites d'âge des catégories actives de la fonction publique**

**Cet article vise, à l'horizon 2023, à repousser de deux ans les limites d'âge applicables aux catégories actives de la fonction publique.**

Le **I** de l'article augmente de deux ans la limite d'âge pour les différents cas de figure susceptibles d'être rencontrés. En règle générale, et tout particulièrement pour les corps des fonctions publiques territoriale et hospitalière, la limite d'âge des catégories actives est de 60 ans<sup>(1)</sup>. La présente réforme la portera donc, pour les agents nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1961, à 62 ans (**5°** du I de l'article). Les autres situations visées concernent de rares cas de limites d'âge supérieures à 60 ans (par exemple, 62 ans pour les syndics des gens de mer) et, plus nombreux, des cas de limites d'âge inférieures à 60 ans : 55 ans pour les surveillants pénitentiaires<sup>(2)</sup>, 57 ans pour les aiguilleurs du ciel<sup>(3)</sup> et, en fonction de leur grade, de 55 à 60 ans pour les personnels actifs de la police nationale<sup>(4)</sup>.

La période transitoire de relèvement de la limite d'âge (**II** de l'article), qui s'étendra de 2016 à 2023, concernera des agents nés après le 1<sup>er</sup> juillet 1954 (pour ceux dont la limite d'âge est aujourd'hui de 62 ans) et avant le 1<sup>er</sup> janvier 1966 (aucune limite d'âge actuelle n'étant inférieure à 55 ans).

Il convient de rappeler que, depuis l'entrée en vigueur de l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, **l'accession à la limite d'âge ne constitue plus, pour les catégories actives, un « couperet »** : l'article 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public permet à ces catégories de bénéficier, sur leur demande et sous réserve de leur aptitude physique, d'un maintien en activité. Les périodes correspondantes sont prises en compte dans la constitution des droits à pension et peuvent ouvrir droit à la surcote prévue à l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Le maintien en activité, qui ne peut actuellement excéder l'âge de 65 ans, pourra désormais durer jusqu'à l'âge de 67 ans (article 17 du présent projet).

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 5 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 14.*

**Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.**

---

(1) Voir le tableau des catégories actives figurant dans l'exposé général du présent rapport (II, A).

(2) Article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996, modifié par l'article 20 du présent projet.

(3) Article 3 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989, modifié par l'article 20 du présent projet.

(4) Selon l'étude d'impact du présent projet, les principales limites d'âge supérieures à 55 ans dans la police nationale sont les suivantes : 60 ans pour un directeur des services actifs ; 59 ans pour un contrôleur général ; 58 ans pour un commissaire divisionnaire. Le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010 mentionne également l'âge de 57 ans pour les commissaires et les commissaires principaux.

### CHAPITRE III

#### **Limite d'âge et de durée de services des militaires**

##### *Article 16*

(art. 91 de loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires)

#### **Relèvement de deux années des limites d'âge des militaires et des limites de durée de services des militaires sous contrat**

Selon l'article L. 4139-14 du code de la défense, « *la cessation de l'état militaire intervient d'office (...) dès l'atteinte de la limite d'âge ou de la limite de durée de service pour l'admission obligatoire à la retraite* ». Compte tenu de ces modalités spécifiques de cessation des fonctions, le présent article tend à augmenter de deux années les limites d'âge applicables aux fonctionnaires militaires, ainsi que les limites de durées de services des militaires sous contrat. Les durées minimales de services des militaires de carrière sont, quant à elles, relevées à l'article 18 du présent projet.

Le **I** de l'article a pour objet de **relever de deux années les limites d'âge applicables aux militaires**. Sont explicitement visées, une fois la montée en charge de la réforme achevée, les différentes bornes d'âge concernées, qui s'échelonnent actuellement de 45 ans à 64 ans. L'augmentation progressive de ces différentes limites d'âge, détaillées dans un décret, se déroulera entre le 1<sup>er</sup> juillet 2011 et le 31 décembre 2015.

Liées à la nature de l'activité exercée, fixées par arme et par grade, les limites d'âge des militaires sont extrêmement nombreuses. À titre d'exemple, elles sont actuellement de 45 ans pour les sergents et sergents-chefs, de 50 ans pour les adjudants, de 57 ans pour les militaires infirmiers, les officiers des armes de l'armée de terre, les officiers de marine et les officiers mécaniciens de l'air, de 60 ans pour les officiers du cadre spécial, les commissaires, les officiers des corps techniques et les administrateurs des affaires maritimes et de 64 ans pour les ingénieurs de l'armement et les ingénieurs des études et techniques de l'armement.

Les limites d'âge des militaires ont déjà été modifiées par les articles 90 et 91 de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires : le premier est désormais codifié à l'article L. 4139-16 du code de la défense <sup>(1)</sup> ; le second, qui contenait des dispositions transitoires, est supprimé par le **III** du présent article. En moyenne, le nouveau statut de 2005 a progressivement reculé d'une à cinq années les limites d'âge des officiers (pour lesquels elles s'échelonnent aujourd'hui de 50 à 65 ans) et d'une à trois années les limites d'âge des sous-officiers (pour lesquels elles s'échelonnent aujourd'hui de 45 à 64 ans).

---

(1) L'article 92 de la loi de 2005 dispose cependant que les militaires relevant du statut particulier des corps féminins des armées conservent à titre personnel le bénéfice des limites d'âge définies à l'annexe de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972, abrogée par la loi de 2005.

Les officiers généraux connaissent de surcroît un **âge maximal de maintien en première section** <sup>(1)</sup>, situé au-delà de la limite d'âge de leur grade <sup>(2)</sup>. Par cohérence, le dernier alinéa du I du présent article prévoit donc le relèvement de deux années des différents âges maximaux de maintien en première section, prévus à l'article L. 4139-16 du code de la défense.

Enfin, le **II** de l'article repousse de deux années, dans les mêmes conditions que les limites d'âge, les **limites de durée de services des militaires sous contrat**. Sont ainsi portées de 15 à 17 ans et de 25 à 27 ans les limites de durée respectivement applicables aux militaires commissionnés et aux militaires engagés <sup>(3)</sup>. À l'inverse, les limites de durée de services des officiers sous contrat (20 ans) <sup>(4)</sup> et des volontaires dans les armées (5 ans) demeureront inchangées (II de l'article L. 4139-16 du code de la défense).

Il faut rappeler qu'à la différence des fonctionnaires civils, l'année d'ouverture du droit à la retraite des militaires ne se définit pas en référence à un âge déterminé, mais comme l'année au cours de laquelle le militaire remplit une condition de durée de services. Pour cette raison, la montée en charge progressive prévue au dernier alinéa du 2° du II ne peut pas être « générationnelle » : elle touchera chaque militaire indifféremment, quelle que soit sa date de naissance.

*La Commission examine l'amendement CL 6 de M. Bernard Derosier, visant à supprimer l'article 16.*

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : il n'y a pas de raison que le relèvement des limites d'âge ne concerne pas les militaires.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 18 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit d'un amendement de cohérence, tendant à réparer un oubli.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 modifié.*

---

(1) La première section comprend les officiers généraux en activité, en position de détachement, en non-activité et hors cadres, tandis que la deuxième section comprend les officiers généraux maintenus à la disposition du ministre (ce qui correspond à l'ancien cadre de réserve).

(2) Cet âge maximal ne s'applique pas à l'officier général ayant « commandé en chef en temps de guerre » ou ayant « exercé avec distinction devant l'ennemi » le commandement d'une armée ou d'une formation équivalente (article L. 4141-5 du code de la défense).

(3) Un militaire commissionné est admis par contrat à servir dans une armée ou une formation rattachée dans un grade d'officier ou de sous-officier en vue d'exercer des fonctions déterminées à caractère scientifique, technique ou pédagogique correspondant aux diplômes qu'il détient ou à son expérience professionnelle (article L. 4132-10 du code de la défense). Un militaire engagé est admis à servir en vertu d'un contrat dans les grades de militaire du rang et de sous-officier ou d'officier marinier dans une armée ou une formation rattachée (article L. 4132-9 du même code).

(4) L'âge d'ouverture de leur droit à la retraite en cas d'absence d'atteinte de cette limite serait en revanche porté de 50 à 52 ans par le c du 3° du I de l'article 9 du présent projet.

## CHAPITRE IV

### Maintien en activité au-delà de la limite d'âge

#### *Article 17*

(art. 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public)

#### **Coordination du dispositif de maintien en activité au-delà de la limite d'âge**

Cet article vise à assurer la coordination entre le relèvement des limites d'âge pour les catégories actives de la fonction publique et le dispositif de maintien en activité introduit en 2009 à l'article 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public. En conséquence de la présente réforme, les agents qui, à la suite de leur demande, bénéficieront de ce dispositif pourront se maintenir en activité jusqu'à l'âge de 67 ans <sup>(1)</sup>.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 7 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 17.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.*

## CHAPITRE V

### Durée de services

#### *Article 18*

#### **Relèvement de deux années des durées de services des catégories actives de la fonction publique et des militaires**

Cet article vise à **augmenter de deux années les durées de services effectifs autorisant la liquidation de la pension des catégories actives de la fonction publique et des militaires.**

À titre liminaire, il convient de souligner que l'année d'ouverture du droit à la retraite des fonctionnaires civils appartenant à des catégories actives dépend tout à la fois de l'atteinte d'un âge donné et d'une durée minimale de services (de respectivement 55 ans et 15 ans dans le cas général). Leur situation juridique est donc intermédiaire entre les fonctionnaires sédentaires, pour lesquels l'âge suffit à constituer l'ouverture des droits, et les militaires, pour lesquels seule une durée de services est pertinente <sup>(2)</sup>.

---

(1) Voir également le commentaire de l'article 14 du présent projet.

(2) Même s'il existe des exceptions à ce dernier principe : voir le commentaire de l'article 8 du présent projet.

Conformément à la démarche générale suivie dans la présente réforme, le relèvement des durées de services sera progressif : un décret prévu au **II** du présent article en détaillera la montée en charge, de quatre mois par année, entre le 1<sup>er</sup> juillet 2011 et le 31 décembre 2015.

Toutefois, à la différence des articles 8, 11, 14 et 16, le **I** du présent article procède à une énumération de différents textes législatifs qu'il prétend viser <sup>(1)</sup>. Il s'agit :

– du 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 24 et du 1<sup>o</sup> de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui constituent le « **droit commun** » de la **catégorie active**. La durée de services actifs conditionnant le départ à la retraite des fonctionnaires de cette catégorie, à un âge désormais porté à 57 ans <sup>(2)</sup>, passera ainsi de 15 à 17 ans ;

– du II de l'article L. 24 du même code, relatif à la liquidation **des pensions militaires**. La durée de services passerait ainsi pour les non officiers de 15 à 17 ans (2<sup>o</sup> du II de l'article L. 24 du code des pensions) et de 25 à 27 ans pour les officiers (1<sup>o</sup> du II du même article) <sup>(3)</sup>. Rappelons que pour ces derniers, le projet repousse également de 50 à 52 ans l'âge à partir duquel leurs droits à la retraite sont ouverts lorsque la durée de services n'a pas été atteinte (2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article L. 25 du même code) <sup>(4)</sup> ;

– du 3<sup>o</sup> de l'article L. 416-1 du code des communes, relatif aux **agents communaux des réseaux souterrains des égouts**, dont le départ à la retraite est aujourd'hui possible à 50 ans sous condition de dix années de services dont cinq années consécutives lors de l'admission à la retraite. Tant cet âge d'ouverture des droits que la durée de services de dix années seront majorés de deux ans <sup>(5)</sup> ;

– du premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur **des personnels actifs de police**, notamment conditionné par une durée de services de 25 années, désormais progressivement portée à 27 années ;

– de l'article 4 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps **des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne**, pour lesquels le départ à la retraite est possible à 50 ans s'ils ont accompli au moins quinze ans de services actifs. Cet âge d'ouverture des droits et cette durée minimale seront relevés de deux années ;

---

(1) Sans pour autant les modifier directement, la coordination étant assurée par les articles 19 et 20 du présent projet.

(2) Articles 8 et 9 du présent projet de loi.

(3) Cette condition de durée n'est pas nécessaire en cas de radiation des cadres « par suite d'infirmités ».

(4) Article 9 du présent projet.

(5) En revanche, la condition de cinq années consécutive passerait à six années (et non à sept), dès lors qu'elle a été conçue comme devant représenter la moitié de la condition totale (voir en ce sens l'article 20 du présent projet).

— du troisième alinéa du II de l'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire. Sont concernés les corps du **personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire** qui, à l'issue de la présente réforme, pourront être admis à la retraite s'ils justifient de 27 années de services effectifs et s'ils se trouvent à moins de cinq ans de la limite d'âge de leur corps (soit un âge minimal de 52 ans, compte tenu d'une limite d'âge portée à 57 ans).

Enfin, le **III** du présent article introduit **une dérogation** au relèvement des durées de services **au bénéfice des personnels ayant déjà effectué les durées de services minimales actuellement requises et qui, avant l'entrée en vigueur de la réforme, soit ont quitté la fonction publique, soit ont intégré un corps classé en catégorie sédentaire**. Sont principalement visés les anciens instituteurs devenus professeurs des écoles qui, lors de la création de ce dernier corps en 1990, ont conservé le bénéfice du droit à la retraite à 55 ans, à la condition de comptabiliser au moins 15 années de services. Par construction, ces agents devenus fonctionnaires sédentaires ne peuvent plus aujourd'hui compléter leur durée de services pour satisfaire à une condition de durée qui serait majorée de deux années <sup>(1)</sup>.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 8 de M. Bernard Derosier, visant à supprimer l'article 18.*

*La Commission adopte ensuite l'amendement de précision CL 19 du rapporteur pour avis.*

*Elle émet enfin un avis favorable à l'adoption de l'article 18 modifié.*

#### Article 19

(art. L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

#### **Coordination résultant du relèvement de deux années des durées de services**

Par coordination avec l'article 18, le présent article tend à modifier les articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour relever de deux années les durées de services exigées pour la liquidation des pensions des fonctionnaires civils de la catégorie active (17 ans au lieu de 15 ans) et des militaires (27 ans au lieu de 25 ans pour les officiers ; 17 ans au lieu de 15 ans pour les non officiers).

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 9 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 19.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.*

---

(1) Peuvent également être concernés par cette disposition les personnels de la Poste qui ont travaillé dans les centres de tri.

## CHAPITRE VI

### Dispositions relatives à certains statuts particuliers

#### *Article 20*

(art. 2 de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police, art. 3 et 4 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, art. 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, art. L. 952-10 du code de l'éducation, art. L. 416-1 du code des communes, art. 86 de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, art. 3 de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat, art. 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, art. 20 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier, art. L. 422-7 du code des communes)

#### **Mesures de coordination relatives à certains statuts particuliers**

Par coordination avec les articles 8, 14 et 18, cet article tend à modifier une série de dispositions législatives régissant des statuts particuliers de fonctionnaires classés dans la catégorie active. Par ailleurs, il « annonce » une future réforme des régimes spéciaux de retraite.

Les statuts particuliers mentionnés aux **I à IX** de l'article sont, pour la plupart, ceux déjà visés à l'article 18 :

– au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur **des personnels actifs de police**, la durée de services de 25 années est portée à 27 années et les différentes limites d'âge sont repoussées de deux années ;

– aux articles 3 et 4 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps **des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne**, l'âge d'ouverture des droits (actuellement 50 ans), la durée minimale de services (15 ans) et la limite d'âge (57 ans) sont relevés de deux années ;

– à l'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, la limite d'âge et la durée minimale de services effectifs applicables aux **personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire** sont portées à, respectivement, 57 ans et 27 années ;

– à l'article L. 952-10 du code de l'éducation, la limite d'âge des **professeurs de l'enseignement supérieur, des directeurs de recherche des établissements publics à caractère scientifique et technologique et des personnels titulaires de l'enseignement supérieur assimilés aux professeurs d'université** passe de 65 à 67 ans ;

– à l'article L. 416-1 du code des communes, le départ à la retraite des **agents communaux des réseaux souterrains des égouts sera possible** à compter de 52 ans, sous condition de douze années de services dont six années consécutives <sup>(1)</sup> ;

– à l'article 86 de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, l'âge d'ouverture du droit à la retraite **des agents des services insalubres** est porté de 50 à 52 ans ;

– à l'article 3 de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation **des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat**, l'âge minimal permettant de bénéficier de l'ouverture des droits du régime public de retraite additionnel obligatoire passe de 60 à 62 ans <sup>(2)</sup> ;

– à l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, la limite d'âge **des nouveaux corps d'infirmiers et de personnels paramédicaux** de la catégorie A est portée à 67 ans <sup>(3)</sup> ;

– à l'article 20 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier et à l'article L. 422-7 du code des communes, le maintien en activité **des agents non-titulaires des communes, des départements et de leurs établissements publics** pourra durer jusqu'à l'âge de 67 ans.

Le **X** du présent article rappelle que toutes les modifications relatives aux catégories actives précitées s'appliquent à l'issue d'une montée en charge progressive, régie par les décrets prévus aux articles 8, 14 et 18 du présent projet.

Enfin, le **XI** de l'article dispose que **le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, un rapport sur les mesures de relèvement des âges d'ouverture du droit à pension et des limites d'âge prises, par voie réglementaire, pour les autres régimes spéciaux de retraite**. Deux spécificités caractérisent en effet ces régimes, expliquant qu'ils ne soient pas directement concernés par le présent projet de loi :

– les régimes spéciaux sont, conformément à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale <sup>(4)</sup>, régis par des textes de niveau réglementaire ;

---

(1) *En revanche, la condition de cinq années consécutives passerait à six années (et non à sept), dès lors qu'elle a été conçue comme devant représenter la moitié de la condition totale (voir en ce sens l'article 20 du présent projet).*

(2) *Régime temporaire de retraite des enseignants du privé sous contrat (RETREP). Par cohérence, votre commission propose également de majorer de deux années la durée de services accomplis, actuellement de quinze années.*

(3) *Voir également le commentaire de l'article 13 du présent projet.*

(4) « Parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État.

Des décrets établissent pour chaque branche d'activité ou entreprises mentionnées à l'alinéa précédent une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article L. 111-1. Cette

– le calendrier d’application de la réforme de ces régimes, lancée en 2008 <sup>(1)</sup>, n’arrivera à son terme qu’au second semestre 2016. En particulier, la durée d’assurance permettant d’obtenir une retraite à taux plein sera portée de 37,5 à 40 annuités au 1<sup>er</sup> janvier 2012, puis progressera d’un trimestre par an à partir de 2013, pour atteindre 41 annuités à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, soit la durée de référence applicable dès 2012 pour les autres régimes de retraite.

*La Commission examine l’amendement CL 10 de M. Bernard Derosier, visant à supprimer l’article 20.*

**M. le rapporteur pour avis.** Je confirme que la réforme s’appliquera aux régimes spéciaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, comme le Gouvernement l’a déjà expliqué. Avis défavorable, donc.

*La Commission rejette l’amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements de coordination CL 20, CL 21 et CL 22 du rapporteur pour avis.*

*La Commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 20 modifié.*

#### *Article additionnel après l’article 20*

#### **Codification des mesures relatives aux militaires**

Introduit à l’initiative de votre rapporteur, cet article additionnel comble une lacune du présent projet de loi, en transposant à l’article L. 4139-16 du code de la défense les modifications apportées aux différentes bornes d’âge applicables aux militaires, en particulier leurs limites d’âge et de durée de services et les âges maximaux de maintien en première section des officiers généraux (article 16 du présent projet).

*La Commission en vient à l’amendement CL 23 du rapporteur pour avis, portant article additionnel après l’article 20.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s’agit d’un amendement de coordination avec l’article 16, qui tend à améliorer la lisibilité du texte en matière de limites d’âge des militaires.

*La Commission adopte l’amendement.*

---

organisation peut comporter l’intervention de l’organisation générale de la sécurité sociale pour une partie des prestations ».

(1) Voir l’exposé général du présent rapport.

### TITRE III

## MESURES DE RAPPROCHEMENT ENTRE LES RÉGIMES DE RETRAITE

### *Avant l'article 21*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 14 de M. Bernard Derosier, portant article additionnel avant l'article 21.*

**M. Bernard Derosier.** Cet amendement tend à créer une « commission de rapprochement des régimes de retraite ».

**M. le rapporteur pour avis.** L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit l'instauration d'un comité de pilotage des régimes de retraite, qui aura notamment pour mission de veiller à l'équité du système de retraite. Considérant qu'existent déjà par ailleurs la commission des comptes de la sécurité sociale, le COR, la commission de compensation et la commission de garantie des retraites, il n'est nullement nécessaire de créer un organisme supplémentaire.

*La Commission rejette l'amendement.*

### *Article 21*

(art. L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

#### **Alignement du taux de cotisation des agents publics sur celui du régime général**

Cet article modifie les conditions dans lesquelles est déterminé le taux de cotisation d'assurance vieillesse à la charge des fonctionnaires de l'État et des militaires.

Comme le prévoit déjà la rédaction actuelle de l'article 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ce taux est fixé par décret ; cependant, il devra être dorénavant déterminé en « prenant en considération » le taux de cotisation applicable aux salariés du régime général pour la retraite de base. Le Gouvernement se propose de porter progressivement en dix ans le taux actuel de cotisation des fonctionnaires de l'État (7,85 %) au niveau de celui supportés par les salariés du régime général (10,55 %).

Cependant, si ce rapprochement des règles de gestion semble aller dans le sens d'une plus grande équité de notre système de protection sociale, la convergence des taux de cotisation pourrait être une mesure d'équité en trompe-l'œil si elle ne prenait pas en compte les différences existantes au niveau de l'assiette des cotisations, du périmètre des risques couverts et des compensations existantes entre les différents régimes de sécurité sociale.

## **1. La progression programmée du prélèvement sur les traitements des fonctionnaires**

Le Gouvernement propose de faire converger le taux de cotisation applicable aux traitements des fonctionnaires de l'État et des militaires vers celui actuellement en vigueur pour les salaires des salariés relevant du régime général de la sécurité sociale.

Ces derniers supportent en effet actuellement une cotisation de 6,75 % sur la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale <sup>(1)</sup> au bénéfice de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) et une cotisation de 3,8 % au titre des régimes complémentaires obligatoires AGIRC-ARRCO.

Ce rattrapage sera étalé sur les dix prochaines années, en augmentant de 0,27 point le taux de cotisation des fonctionnaires chaque année pour atteindre 10,55 % le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Au bout de ces dix années, cet alignement conduira à augmenter de 34,4 % les prélèvements sur les traitements des fonctionnaires au titre de la cotisation retraite et aura à terme en 2020 un impact budgétaire de 3 milliards d'euros, répartis entre 1,55 milliard pour le régime de pensions des fonctionnaires d'État et 1,45 milliard au bénéfice de la CNRACL.

## **2. La convergence des taux de cotisation ne constitue qu'un aspect très partiel de l'alignement de l'effort contributif consenti par les bénéficiaires des différents régimes.**

Dans un document de travail préparé pour la séance du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2009, le secrétariat général du COR s'est penché sur la question de la comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes.

Il constate que les comparaisons entre les efforts contributifs respectifs des cotisants aux différents régimes sont plus complexes qu'il n'y paraît, car :

Les taux de cotisation ne s'appliquent pas à la même assiette de cotisation : les fonctionnaires ne supportent des cotisations que sur leur traitement brut, ainsi que, à un taux différent, sur leurs primes dans la limite de 20 % du traitement brut, alors que les salariés du secteur privé cotisent sur leur salaire brut, à l'exclusion des rémunérations non salariales telles que l'intéressement et la participation,

Les périmètres des charges des régimes sont différents : certaines prestations ne relevant pas de l'assurance sont prises en charge dans le régime général par un tiers payeur extérieur au régime ; enfin les mécanismes de

---

(1) Actuellement 2 885 € bruts mensuels

compensation inter-régimes modifient les équilibres comptables des différents régimes.

	Salariés du privé (régime général)	Fonctionnaires	Non-salariés
<b>Assiette de cotisations</b>	Salaire brut	Traitement indiciaire brut et primes (dans la limite de 20 % du traitement)	Revenu net (hors charges professionnelles et hors cotisations)
<b>Majoration pour enfants et conjoint à charge</b>	Prise en charge par le FSV*	Pas de prise en charge par un tiers payeur	Prise en charge par le FSV*
<b>Validation de périodes de chômage</b>	Prise en charge par l'État et l'UNEDIC	-	-
<b>Cessation précoce d'activité (prétraite...)</b>	Financement par l'État, l'UNEDIC, les employeurs	Pas de prise en charge par un tiers payeur	
<b>Compensation</b>	Compensation généralisée	Compensation généralisée + surcompensation	Compensation généralisée
<b>Invalité</b>	Prise en charge par l'assurance invalidité avant 60 ans	Pas de prise en charge par un tiers payeur	Prise en charge par l'assurance invalidité avant 60 ans
<b>Frais de gestion et action sociale</b>	À la charge des régimes	Non pris en compte pour les fonctionnaires de l'État	À la charge des régimes

\* En 2009, la CNAF rembourse au FSV le coût de ces majorations à hauteur de 70 %. Cette part devrait progressivement passer à 100% d'ici 2011.

Source : « comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes », document de travail du COR, 10 juin 2009.

En se fondant sur les chiffres de l'année 2007, le secrétariat général du COR a reconstruit des taux de cotisation fictifs calculés sur les masses de rémunérations : alors que le secteur privé supporte un taux de cotisation fictif de 30,1 %, les rémunérations de la fonction publique d'État supportent un prélèvement total retraite de l'ordre de 46,3 % (dont 42 % pour la fonction publique civile et 70 % pour les militaires).

Ainsi l'écart des taux de cotisation non corrigé (26,4 % pour le privé, 55,6 % pour le public) se trouve notablement réduit une fois que ces éléments ont été pris en compte.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.*

### Article 22

(art. L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite et art. 57 de la loi n 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005)

#### **Alignement du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière**

Cet article prévoit le maintien du dispositif de retraite anticipée pour carrières longues dans la fonction publique adopté en 2004 et son adaptation au relèvement de l'âge d'ouverture de la pension.

Ce dispositif est maintenu et adapté en conséquence, par un décret applicable tant à la fonction publique qu'au secteur privé.

Le Gouvernement se propose ainsi de repousser de deux ans l'âge de départ anticipé pour les assurés ayant commencé à travailler avant seize ans et d'un an pour ceux ayant commencé à travailler à l'âge de seize ans. Par ailleurs la mesure sera ouverte pour la première fois aux assurés ayant commencé à travailler à dix-sept ans.

### **1. Un dispositif dont la popularité a dépassé toutes les espérances**

Ce dispositif destiné aux carrières longues a été instauré par l'article 23 de la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites pour les salariés de droit privé et les contractuels de droit public.

Il a été étendu aux fonctionnaires et ouvriers des établissements industriels de l'État par l'article 119 de la loi de finances pour 2005, codifié à l'article L. 25 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite, et aux titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière par l'article 57 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

Il permet aux agents ayant commencé jeunes leur activité professionnelle de bénéficier de leur retraite avant la date de liquidation prévue par leur corps. Comme pour les assurés du régime général, l'accès à une retraite anticipée est subordonné à la justification de conditions de durée d'assurance, de durée d'activité cotisée et d'âge de début de carrière.

L'article 57 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 a aligné le régime applicable aux fonctionnaires sur celui existant dans le régime général. Pour en bénéficier, le fonctionnaire concerné doit justifier de trois conditions :

– une durée totale d'assurance et de périodes reconnues équivalentes tous régimes de base confondus, égale à la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein majorée de 8 trimestres (soit au total 168 trimestres pour les fonctionnaires dont la date d'ouverture des droits était antérieure à 2005, puis progressant d'un trimestre par année pour atteindre 172 trimestres pour ceux qui pourraient normalement bénéficier d'une pension à partir de 2012) ;

– une durée d'assurance cotisée qui varie en fonction de l'âge de l'assuré à la date d'effet de sa pension. Elle est égale à la durée totale d'assurance définie ci-dessus à 56 ou 57 ans ; cette durée totale d'assurance est minorée de 4 trimestres à 58 ans ou de 8 trimestres à 59 ans.

– la durée minimale de services effectifs prévue par son statut.

En 2008, ce dispositif a concerné 2 548 liquidations de pension dans la fonction publique d'État, soit 4,8 % des agents partant à la retraite, pour un âge moyen de départ de 58,1 années, 7 343 agents dans la fonction publique territoriale, soit 24,7 % des départs, à un âge moyen de 57,8 années et 2 210

agents issus de la fonction publique hospitalière, soit 7,9 % des départs en retraite, partant à un âge moyen de 57,8 années.

En 2009, seuls 3 309 agents en ont bénéficié : ce recul est dû au durcissement des conditions en terme de nombre de trimestres requis, mais aussi au fait que la population éligible s'est réduite, beaucoup d'agents concernés ayant déjà fait valoir leurs droits à départ anticipé.

## **2. Une extension du dispositif à l'après-2011**

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011, l'âge nécessaire pour bénéficier de ces dispositions sera relevé de deux années, suivant la même progression que celle prévue à l'article 5. Ces dispositions seront précisées par décret.

Pour être éligible à ce dispositif, les agents des trois fonctions publiques devront avoir accompli la durée minimale de services effectifs prévue par le statut de leur corps et cotisé au sein d'un ou plusieurs régimes obligatoires, ou fait valider au titre de la maladie, de la maternité ou de l'inaptitude temporaire, le nombre de trimestres prévus pour obtenir le taux plein augmenté de huit trimestres.

L'âge à partir duquel ils seront susceptibles de liquider leur pension dépendra de leur âge de début de cotisation : ainsi les fonctionnaires ayant commencé à cotiser à quatorze ans pourront donc liquider leur pension à partir de cinquante-huit ans ; ceux ayant commencé à travailler à quinze ans pourront partir à cinquante-neuf ans, et ceux ayant commencé à travailler à seize ou dix-sept ans pourront s'arrêter à soixante ans.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.*

### *Article 23*

(art. L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, art. 66 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites)

#### **Suppression du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants ayant quinze années de services effectifs**

Cet article met fin au dispositif spécifique existant dans la fonction publique d'État ainsi que dans certains régimes spéciaux du secteur public, permettant à un fonctionnaire ayant élevé au moins trois enfants de partir en retraite après quinze années de services effectifs.

#### **1. L'avantage accordé aux fonctionnaires ayant élevé au moins trois enfants a perdu sa vocation nataliste initiale**

Issu de l'article 17 de la loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires, ce dispositif visait alors à favoriser

la natalité tout en permettant aux mères de famille nombreuse de cesser leur activité dans la fonction publique pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants.

Cet avantage a longtemps été uniquement accordé aux seules femmes fonctionnaires. Alors que le Conseil d'État avait estimé que ce droit, pour les femmes fonctionnaires, de jouir immédiatement de leur pension n'était pas contraire au principe de l'égalité des sexes formulé à l'article 6 du statut général de la fonction publique<sup>(1)</sup>, le code des pensions civiles et militaires de retraite étant distinct du statut général, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé que la pension représentant un salaire différé, cette distinction était incompatible avec le droit communautaire (arrêt *Mouflin c./ République française*, 13 décembre 2001). Prenant acte de cette jurisprudence, la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 a étendu cet avantage à tous les fonctionnaires, à condition qu'ils aient, à l'occasion de la naissance de chacun des trois enfants, interrompu leur activité pour une durée fixée à au moins deux mois par l'article R. 37 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

L'article 23 du projet de loi propose de revenir sur cet avantage, en considérant que d'autres dispositifs favorisant la natalité existent dans la fonction publique, pendant la vie active (supplément familial de traitement, temps partiel de droit et rémunéré au-delà de la quotité de travail) et durant la retraite (majoration de la pension de 10 % pour les fonctionnaires ayant élevé trois enfants, majoration de la durée d'assurance pour chaque enfant élevé).

## **2. Le mécanisme a été critiqué car il a engendré inégalités et effets d'aubaine**

Dans les faits, ce dispositif, qui concerne 15 000 fonctionnaires chaque année, est souvent utilisé soit comme un dispositif de préretraite, soit pour certains corps, comme une possibilité de reconversion professionnelle grâce au cumul emploi-retraite : ainsi une proportion significative des bénéficiaires reprennent une activité professionnelle dans le secteur privé.

L'âge moyen des personnes qui partent à la retraite à ce titre montre son caractère avantageux : il est de 50 ans dans la fonction publique hospitalière, de 53 ans pour les fonctionnaires de l'État et de 54 ans dans la fonction publique territoriale. En contrepartie d'une carrière plus courte (de sept et demi en moyenne dans la fonction publique d'État et de 5 ans et demi pour ceux relevant de la CNRACL), le montant moyen de la pension entre ceux ayant bénéficié du dispositif et les autres pensionnés est inférieur de 20 % dans la fonction publique d'État et de 14 % à la CNRACL.

Ce mécanisme a donc été critiqué sous deux angles :

– la Commission européenne a contesté le dispositif adopté en 2003 au nom de l'égalité homme/femme ; par ailleurs, en permettant un départ anticipé,

---

(1) loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

essentiellement des femmes fonctionnaires, il réduit d'autant le taux d'emploi des seniors ;

– le COR a mis en avant les inéquités existantes entre secteur public et secteur privé ne bénéficiant pas de régime comparable, mais aussi entre les fonctionnaires appartenant à la même génération qui suivant leur situation, se verront appliquer les règles de départ en vigueur au jour où ils ont rempli les deux conditions cumulatives ou celles en vigueur à leur âge normal de liquidation de pension.

Enfin, la suppression de ce dispositif aura un effet non négligeable sur l'équilibre des régimes concernés : si l'on considère que les agents privilégieront le maintien du niveau de leur pension et donc renonceront à anticiper leur départ, l'impact financier de cette mesure sera de 410 millions d'euros en 2015 et atteindra 450 millions d'euros en 2020 pour le compte d'affection spéciale pensions de l'État, ainsi que 470 millions d'euros en 2015 et 530 millions d'euros en 2020 pour la CNRACL.

### **3. La faculté de départ anticipé est maintenue pour les parents d'enfant handicapé**

Le projet ne remet pas en cause l'autre cas de faculté de départ anticipé prévu par l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui s'adresse aux fonctionnaires parent d'un enfant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %. Les conditions de leur départ resteront identiques à celles en vigueur actuellement et le mode de calcul restera celui de la génération du fonctionnaire concerné.

### **4. Un dispositif transitoire a été prévu pour les fonctionnaires actuellement éligibles à ce départ anticipé**

Afin de garantir la situation des fonctionnaires des fonctionnaires remplissant les conditions existantes pour prétendre à ce départ anticipé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un dispositif transitoire a été mis en place,

Les fonctionnaires ayant élevé trois enfants et effectué au moins quinze années de services effectifs avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 continueront de bénéficier de cet avantage.

Les fonctionnaires qui présenteront une demande de liquidation anticipée de leur pension avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011, pour un départ au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2011, pourront liquider leur pension sans application de la décote : par dérogation au principe générationnel, ils se verront appliquer les règles en vigueur au jour où ils ont obtenu les deux conditions cumulatives (trois enfants et quinze années de services effectifs), et non celles applicables au moment où ils atteindront l'âge normal de liquidation de leur pension.

Afin de limiter les effets d'aubaine et les inégalités entre les agents pouvant ou non bénéficier de ces dispositions, les agents qui souhaiteront liquider leur pension après le 1<sup>er</sup> juillet 2011 ne pourront plus bénéficier de cette dérogation et se verront appliquer le régime de décote applicable à leur année de naissance (et non celles de l'année à laquelle ils ont rempli les conditions nécessaires à l'obtention de ce départ anticipé). Ainsi, ils se verront appliquer la décote prévue par la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 : le pourcentage maximum de leur pension sera diminué de la décote (entre 3 et 5 % par année de cotisation manquante pour atteindre l'âge d'annulation de la décote, pouvant aller jusqu'à un plafond de 25 % <sup>(1)</sup>). Si la durée de services requise pour obtenir le taux plein n'est pas encore déterminée pour leur génération, ils se verront appliquer la durée exigée pour la dernière génération pour laquelle elle a été fixée.

*La Commission examine l'amendement CL 11 de M. Bernard Derosier.*

**M. Bernard Derosier.** En cohérence avec la volonté gouvernementale d'échelonner sa réforme sur plusieurs années, je vous propose de repousser la date butoir de dépôt de demande de départ anticipé à la retraite pour les parents de trois enfants au moins. Ainsi, le couperet ne tombera pas brutalement.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : un premier report, du 13 juillet au 31 décembre, a déjà été consenti pour le dépôt des dossiers. Aucune décote ne sera appliquée aux personnes déposant un dossier avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011, pour un départ avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Pour les personnes remplissant les conditions et choisissant de partir au-delà de cette date, la pension subira le mécanisme de la décote. Compte tenu de l'urgence de la situation, il n'y a pas lieu de repousser la date d'application d'une telle mesure.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.*

#### *Article 24*

(art. L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

#### **Modification des règles d'attribution du minimum garanti**

Les modifications apportées par cet article ont pour objectif la convergence des règles régissant le minimum de pension dit « minimum garanti » vers celles les règles applicables à son équivalent au sein du régime général, le « minimum contributif ».

---

(1) En application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le taux de décote applicable aux pensions des fonctionnaires doit monter en charge progressivement pour atteindre 1,25 % par trimestre, soit 5 % par an ; parallèlement, le nombre maximal de trimestres manquants pouvant faire l'objet de cette décote augmentera pour atteindre un plafond de vingt trimestres à partir de 2020.

Alors qu'aujourd'hui les fonctionnaires bénéficient de ce minimum dès qu'ils atteignent l'âge d'ouverture des droits, quelle que soit la durée de cotisation, les salariés relevant du régime général ne peuvent en bénéficier qu'après avoir la durée de cotisation totale ou avoir atteint l'âge d'annulation de la décote.

### **1. Le minimum garanti est un élément clé du calcul des pensions des fonctionnaires**

À l'occasion de la liquidation de sa pension, le service gestionnaire procède au calcul de la pension du fonctionnaire suivant les règles applicables (durée de services, bonification, indice, durée de cotisation). Parallèlement, il détermine le montant du minimum garanti applicable à la carrière réalisée par le fonctionnaire, en calculant la pension obtenue si ce dernier était rayé des cadres avec l'indice majoré de référence 223 (en 2010). Le montant le plus favorable est retenu pour liquider la pension du fonctionnaire.

En application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les conditions de calcul de ce minimum garanti ont été progressivement modifiées entre 2004 et 2013, la valeur de calcul passant de l'indice majoré 216 à l'indice majoré 227, mais la durée requise augmentant parallèlement de vingt-cinq à quarante ans.

Une fois cette période de transition achevée, le fonctionnaire pourra prétendre à 57,5 % du montant maximal de ce minimum après quinze années de services effectifs, 95 % au bout de trente années et 100 % pour quarante années de services effectifs.

L'importance de ce dispositif est contrastée suivant les différentes fonctions publiques : ainsi il concernait en 2007 un quart des pensionnés, mais 14,3 % des pensionnés de la fonction publique d'État, 49,2 % des pensions versées aux agents territoriaux et 20,2 % des fonctionnaires hospitaliers. Les différences s'expliquent essentiellement par la surreprésentation des fonctionnaires de catégories C et des carrières courtes au sein des fonctions publiques territoriales et hospitalières.

### **2. La réforme proposée rapproche son mode de calcul de celui du minimum contributif en prenant en compte l'âge de départ**

Le dispositif proposé subordonne l'obtention du minimum garanti à l'accomplissement d'une carrière complète, au fait d'atteindre l'âge d'annulation de la décote prévu par le régime dont relève le fonctionnaire, ou, pour les militaires, au fait d'avoir atteint la durée de services nécessaires pour l'annulation de la décote.

La réforme ne modifie pas la situation des fonctionnaires admis à la retraite pour invalidité et la retraite anticipée des fonctionnaires handicapés.

Ainsi l'attribution du minimum garanti à taux plein sera uniquement possible pour les agents ayant atteint la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein, l'âge d'annulation de la décote, ou liquidant pour un motif d'invalidité.

S'il ne totalise pas le nombre de trimestres de cotisation requis ou s'il n'a pas atteint l'âge d'annulation de la décote, le fonctionnaire pourra bénéficier du minimum garanti, mais avec application du mécanisme de décote correspondant à sa génération. Le pourcentage maximum de leur pension sera ainsi diminué de 3 à 5 % par année de cotisation manquante pour atteindre l'âge d'annulation de la décote, pouvant aller jusqu'à un plafond de 25 % <sup>(1)</sup>.

Ainsi il sera incité à prolonger son activité, notamment parce qu'en application de la garantie générationnelle, il sera assuré de ne pas être pénalisé en cas de départ reporté.

Des mesures transitoires permettront une montée en charge progressive de cette réforme. L'âge d'annulation de la décote, mis en œuvre dans le cadre de ce dispositif, sera temporairement minoré d'un certain nombre de trimestres par décret en conseil d'État. De la même façon, la réforme ne s'appliquera pas aux fonctionnaires ayant déjà atteint l'âge de liquidation de leur pension à la date d'entrée en vigueur de la loi.

### **3. Les montants des deux prestations resteront sensiblement différents**

Cependant, leurs montants resteront sensiblement différents : pour une carrière complète au SMIC dans le secteur privé, un salarié touchera 897 €, correspondant à l'objectif de 85 % du SMIC net, contre 1 067 € pour son « alter ego » fonctionnaire.

L'impact financier de cette mesure sera de 140 millions d'euros en 2015 et atteindra 270 millions d'euros en 2020 pour le compte d'affection spéciale pensions de l'État, ainsi que 350 millions d'euros en 2015 et 650 millions d'euros en 2020 pour la CNRACL.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 12 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 24.*

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : le texte ne supprime pas le minimum garanti, mais il tend à aligner les conditions de son bénéficiaire sur celles qui sont applicables au dispositif comparable au sein du régime général.

*La Commission rejette l'amendement.*

---

(1) En application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le taux de décote applicable aux pensions des fonctionnaires doit monter en charge progressivement pour atteindre 1,25 % par trimestre ; parallèlement, le nombre maximal de trimestres manquants pouvant faire l'objet de cette décote augmentera pour atteindre un plafond de vingt trimestres à partir de 2020.

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.*

*Article additionnel après l'article 24*

**Rapport du Gouvernement sur la situation des titulaires sans droit à pension dans les régimes de retraite de la fonction publique**

Cet article, introduit à l'initiative de votre rapporteur, vise à demander au Gouvernement un rapport sur la question, déjà évoquée dans l'exposé général du présent rapport, **des titulaires sans droit à pension** dans les régimes de retraite de la fonction publique. Il s'agit ainsi d'obtenir un engagement du Gouvernement à régler cette question par amendement au présent projet de loi, par exemple en abaissant la « condition de stage » de 15 années de services prévue à l'article L. 3 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

*La Commission examine l'amendement CL 24 du rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 24.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement appelle à l'élaboration de solutions en faveur des fonctionnaires titulaires sans droits à pension. Leur affiliation rétroactive au régime général et à l'IRCANTEC, lorsqu'ils n'ont pas accompli les quinze années de services effectifs exigés par l'article L. 3 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les expose à un rattrapage de cotisations qui est souvent extrêmement lourd, les assiettes étant très différentes dans le régime général et dans la fonction publique.

Plusieurs solutions ont été envisagées pour résoudre cette difficulté. J'ai interrogé tout à l'heure les ministres sur cette question, et j'espère que nous pourrons faire évoluer la situation avant l'examen du texte en séance publique, comme certaines déclarations officielles – au plus haut niveau – le laissent espérer. D'où mon amendement, qui vise à demander au Gouvernement de présenter un rapport sur le sujet.

Vous savez que je ne suis guère favorable à ce type de dispositions en général, mais je vous prie de bien vouloir considérer qu'il s'agit là d'un amendement d'appel.

**M. Bernard Derosier.** Bien que cet amendement parte d'un bon sentiment, un simple rapport ne suffira pas. Il aurait été préférable que le rapporteur dépose un amendement tendant à régler directement le problème.

Je fais naturellement confiance à ce dernier pour travailler sur le sujet avec le Gouvernement, mais j'observe que le texte n'en traite aucunement. Si le Gouvernement avait réellement eu envie de régler le problème, il lui aurait été facile de le faire dès le dépôt du projet de loi.

Puisque le Gouvernement s'est dit ouvert aux propositions de la majorité – et, pour le moment, à elles seules –, j'espère que vous pourrez nous proposer une solution lorsque nous examinerons de nouveau le texte dans le cadre de la réunion tenue en application de l'article 88 du Règlement.

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement que vous appelez de vos vœux aurait été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Le ministre a laissé entendre tout à l'heure que la condition de quinze années de services pourrait être abaissée. La situation devrait donc évoluer.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Merci au rapporteur pour son travail sur la question. Je voterai l'amendement CL 24, étant entendu qu'il s'agit d'une disposition d'appel, qui a vocation à être supprimée si nous obtenons un engagement du Gouvernement.

*La Commission adopte l'amendement.*

## TITRE VI DISPOSITIONS FINALES

### *Article 33*

#### **Entrée en vigueur de la réforme**

Cet article précise les conditions d'entrée en vigueur de la présente réforme. Seul le **II** de l'article intéresse la fonction publique, en prévoyant que les articles 5 à 20 sont applicables aux pensions « *prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011* ». Les conséquences concrètes de cette disposition sont présentées dans les commentaires des articles précités, en particulier celui de l'article 5.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33 sans modification.*

\*

\* \*

**M. Bernard Derosier.** J'avais déposé un amendement, jugé irrecevable au titre de l'article 40, dont l'objet était d'étendre à la fonction publique les dispositions relatives à la pénibilité. J'espère que le rapporteur pour avis, qui est un homme de bonne foi et dont la détermination à faire évoluer le texte n'est pas en doute, saura convaincre le Gouvernement de nous proposer de nouvelles dispositions en ce domaine. Venant du Gouvernement, elles ne pourront tomber sous le coup de l'article 40.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous avons terminé l'examen des articles du projet de loi dont nous sommes saisis pour avis.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### I. – AMENDEMENTS ADOPTÉS

#### Amendement CL15 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :

##### *Article 9*

Après l'alinéa 5, insérer les deux alinéas suivants :

« 2° *bis* Le premier alinéa du 5° du I du même article est ainsi rédigé :

« 5° Un décret fixe les conditions dans lesquelles l'âge d'ouverture du droit à pension est abaissé, par rapport à un âge de référence de soixante ans, pour les fonctionnaires handicapés qui totalisent, alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente d'au moins 80 %, une durée d'assurance au moins égale à une limite fixée par ce décret, tout ou partie de cette durée ayant donné lieu à versement de retenues pour pensions. »

#### Amendement CL17 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :

##### *Article 13*

Rédiger ainsi cet article :

« Le III de l'article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'âge d'ouverture du droit à pension applicable aux fonctionnaires mentionnés au présent III est fixé à soixante ans et leur limite d'âge est fixée à soixante-cinq ans. »

#### Amendement CL18 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :

##### *Article 16*

Substituer à l'alinéa 11 les deux alinéas suivants :

« Pour les militaires mentionnés au présent I, l'âge maximal de maintien mentionné au I de l'article L. 4139-16 du code de la défense est relevé de deux années à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

« Un décret fixe, de manière croissante, les âges maximaux de maintien des militaires mentionnés au présent I sur la période du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 31 décembre 2015, dans la limite des deux années prévues à l'alinéa précédent. »

#### Amendement CL19 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :

##### *Article 18*

À l'alinéa 1, substituer à la référence : « au II », la référence : « aux 1° et 2° du II ».

**Amendement CL20 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :**

*Article 20*

Substituer à l'alinéa 13 les trois alinéas suivants :

« VII. – Le II de l'article 3 de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat est ainsi modifié :

« 1° Au troisième alinéa, les mots : « quinze années » sont remplacés par les mots : « dix-sept années » ;

« 2° Au quatrième alinéa, les mots : « soixante ans » sont remplacés par les mots : « soixante-deux ans » . »

**Amendement CL21 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :**

*Article 20*

Après l'alinéa 15, insérer l'alinéa suivant :

*IX bis.* – À la seconde phrase du premier alinéa du III de l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée, les mots : « de soixante ans » sont remplacés par les mots : « mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale ».

**Amendement CL22 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :**

*Article 20*

I. – Après l'alinéa 15, insérer les deux alinéas suivants :

« *IX ter.* – À la première phrase du deuxième alinéa de l'article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, les mots : « service de quinze ans » sont remplacés par les mots : « services effectifs de dix-sept ans » et les mots : « cinquante-cinq ans » sont remplacés par les mots : « cinquante-sept ans ».

« *IX quater.* – Au quatrième alinéa du I de l'article 37 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004, les mots : « cinquante-cinq ans » sont remplacés par les mots : « cinquante-sept ans » et les mots : « quinze ans » sont remplacés par les mots : « dix-sept ans » . »

II. – En conséquence, à la première phrase de l'alinéa 16, substituer à la référence : « IX » la référence : « IX quater ».

**Amendement CL23 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :**

*Après l'article 20*

Insérer l'article suivant :

« L'article L. 4139-16 du code de la défense est ainsi modifié :

« 1° Au premier alinéa du 1° du I, les mots : « soixante-quatre ans » sont remplacés par les mots : « soixante-six ans » ;

« 2° Au dernier alinéa du 1° du I, les mots : « soixante-cinq ans » sont remplacés par les mots : « soixante-sept ans » ;

« 3° Le tableau du deuxième alinéa du 2° du I est ainsi rédigé :

	Officiers subalternes ou dénomination correspondante	Commandant ou dénomination correspondante	Lieutenant-colonel ou dénomination correspondante	Colonel ou dénomination correspondante	Âge maximal de maintien en première section des officiers généraux
Officiers des armes de l'armée de terre, officiers de marine, officiers spécialisés de la marine, officiers des bases et officiers mécaniciens de l'air	59				63
Officiers de gendarmerie	59			60	63
Officiers de l'air	52	56			63
Officiers du cadre spécial, commissaires (terre, marine et air), officiers des corps techniques et administratifs, ingénieurs militaires des essences, administrateurs des affaires maritimes	62				64
Médecins, pharmaciens, vétérinaires et chirurgiens-dentistes	62				67
Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (officiers)	62				-
Ingénieurs de l'armement, ingénieurs des études et techniques de l'armement, ingénieurs des études et techniques des travaux maritimes, professeurs de l'enseignement maritime, ingénieurs militaires d'infrastructure de la défense	66				67
Officiers greffiers, chefs de musique, fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées, fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées, aumôniers militaires	66				-

« 4° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa du 2° du I, les mots : « soixante ans » sont remplacés par les mots : « soixante-deux ans » et les mots « soixante-cinq ans » sont remplacés par les mots : « soixante-sept ans » ;

« 5° Le tableau du deuxième alinéa du 3° du I est ainsi rédigé :

	Sergent ou dénomination correspondante	Sergent-chef ou dénomination correspondante	Adjudant ou dénomination correspondante	Adjudant-chef ou dénomination correspondante	Major
Sous-officiers de carrière de l'armée de terre, de la marine ou de l'air (personnel non navigant)	47		52	58	59
Sous-officiers de gendarmerie, sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale	58 (y compris le grade de gendarme)				59
Sous-officiers du personnel navigant de l'armée de l'air	47		52		

Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (sous-officiers), major des ports (marine) et officiers mariners de carrière des ports (marine)	59	
Sous-officiers du service des essences des armées	-	62
Fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées, fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées, majors sous-chefs de musique (trois armées), sous-chefs de musique de carrière (trois armées), maîtres ouvriers (terre), maîtres ouvriers, tailleurs et cordonniers (marine), musicien sous-officier de carrière (air), commis greffiers et huissiers appariteurs	66	

« 6° À la troisième ligne de la dernière colonne du tableau du deuxième alinéa du 2° du II, le nombre : « 15 » est remplacé par le nombre : « 17 » ;

« 7° À la quatrième ligne de la dernière colonne du même tableau, le nombre : « 25 » est remplacé par le nombre : « 27 ». »

**Amendement CL24 présenté par M. Émile Blessig, rapporteur pour avis :**

*Après l'article 24*

Insérer l'article suivant :

« Avant le 31 décembre 2010, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les mesures prises pour améliorer la situation des titulaires sans droit à pension dans les régimes de retraite de la fonction publique. »

**II. – AMENDEMENTS NON ADOPTÉS**

**Amendement CL1 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 8*

Supprimer cet article.

**Amendement CL2 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 9*

Supprimer cet article.

**Amendement CL3 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 11*

Supprimer cet article.

**Amendement CL4 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 12*

Supprimer cet article.

**Amendement CL5 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 14*

Supprimer cet article.

**Amendement CL6 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 16*

Supprimer cet article.

**Amendement CL7 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 17*

Supprimer cet article.

**Amendement CL8 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 18*

Supprimer cet article.

**Amendement CL9 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 19*

Supprimer cet article.

**Amendement CL10 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 20*

Supprimer cet article.

**Amendement CL11 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 23*

À l'alinéa 13, substituer par deux fois à l'année : « 2011 » l'année : « 2012 ».

**Amendement CL12 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 24*

Supprimer cet article.

**Amendement CL14 présenté par M. Bernard Derosier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Avant l'article 21*

Insérer l'article suivant :

« Une commission de rapprochement des régimes de retraite, chargée d'étudier les éléments de convergence de l'ensemble des régimes de retraites et d'examiner les modalités de leur mise en œuvre est créée par la présente loi.

« Sa composition est fixée par décret en Conseil d'État. »

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

### **I. Auditions conduites par le rapporteur pour avis**

#### **Confédération générale du travail (CGT)**

– Mme Mijo Isabey, conseillère confédérale, M. Gilles Oberrieder, en charge des questions retraites pour la fonction publique et M. Arnaud Lozzi, chargé de mission

#### **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

– Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale UFFA et M. Yves Canévet, secrétaire confédéral en charge des retraites

### **II. Auditions conduites par M. Denis Jacquat, rapporteur de la commission des affaires sociales**

#### **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

– Mme Pascale Coton, secrétaire générale adjointe en charge de la protection sociale et M. Patrick Poizat, secrétaire confédéral

#### **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)**

– M. François Jolielerc, secrétaire national, M. Luc Bérille, secrétaire national et M. Jean-Louis Besnard, conseiller national chargé des retraites

#### **Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)**

– M. Bernard Devy, secrétaire confédéral chargé des retraites, Mme Anne Baltazar, secrétaire générale de la fédération FO des fonctionnaires, M. Gérard Rivière, conseiller technique, M<sup>elle</sup> Sandra Tchadjiane, conseiller technique

#### **Fédération syndicale unitaire (FSU)**

– M. Didier Horus, représentant au sein du COR (SNUIPP)

#### **Service des Retraites de l'État**

– M. Jean-Yves Raude, directeur, et M. Philippe Fertier Pottier, sous-directeur, chef du département des retraites et de l'accueil au service des retraites de l'État

#### **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**

– M. Jean-François Verdier, directeur général et M. Thomas Andrieu, directeur, adjoint au directeur général

#### **Direction de la sécurité sociale (DSS)**

– M. Dominique Libault, directeur, et M. Jean-Luc Izard, sous-directeur des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire

#### **Direction du budget**

– M. Guillaume Gaubert, sous-directeur, M. Philippe Jarraud, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux, M. Olivier Meilland, adjoint au chef du bureau

#### **Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**

– M. Gérard Perfettini, directeur