

Rapport n° 733 (2009-2010) de M. [Dominique LECLERC](#), fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 29 septembre 2010

TITRE III - MESURES DE RAPPROCHEMENT ENTRE LES RÉGIMES DE RETRAITE

Article 21 A Rapport au Parlement sur la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat.

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Jusqu'à l'intervention de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), les opérations concernant les pensions civiles et militaires de retraite étaient retracées de manière éclatée et peu lisible au sein du budget général de l'Etat.

La Lolf a prévu, dans son article 21, la création d'un **compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »** ayant vocation à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Le CAS « Pensions » centralise donc, depuis le 1^{er} janvier 2006, l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au service des pensions et des allocations viagères.

Le CAS comporte trois sections correspondant à trois programmes, chacun d'entre eux devant être géré à l'équilibre, en recettes et en dépenses :

- un programme « **pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité** » ;
- un programme « **ouvriers des établissements industriels de l'Etat** », qui retranscrit les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers et des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) instauré par une loi du 21 mars 1928, et couvre les rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires ;
- un programme « **pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions** ».

Par ailleurs, l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite a prévu la création d'une **contribution employeur** à la charge de l'Etat, qui assure l'équilibre du CAS « Pensions ». La création de cette contribution a permis de renforcer la transparence en intégrant dans la détermination des budgets les coûts réels liés aux charges de pensions des personnels.

Après la création du compte d'affectation spéciale, une réforme structurelle a été entreprise. Plusieurs évolutions importantes ont ainsi été décidées dans le cadre du conseil de modernisation des politiques publiques en 2007 :

- la constitution du **compte individuel retraite (CIR)** de chaque fonctionnaire permettant un enregistrement de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière ;
- la mise en place de **centres d'appel téléphonique et internet** par lesquels les fonctionnaires retraités et actifs pourront obtenir des renseignements à caractère général ou sur leur dossier personnel de pension ;
- à l'horizon 2011-2012, le passage à un **processus industrialisé de liquidation des pensions** reposant sur le CIR ;

- la fusion du service des pensions et des centres régionaux des pensions dans une entité unique, soit un service à compétence nationale (SCN), soit une caisse de retraite de l'Etat.

Le décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 a finalement créé un service à compétence nationale dénommé **service des retraites de l'Etat**, chargé d'assurer progressivement l'ensemble des missions de gestion du régime des retraites de la fonction publique de l'Etat. La mise en place de ce service est accompagnée d'un programme de modernisation de la gestion des pensions de l'Etat, dont la mise en oeuvre est échelonnée sur quatre ans.

Les dernières années ont donc été marquées par d'importantes réformes dans la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat permettant de renforcer sa transparence.

*

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, **avant le 30 septembre 2011**, un rapport relatif à la création d'une **caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat**. Ce rapport devra notamment examiner :

- les contraintes organiques encadrant une telle création ;
- les améliorations attendues en termes de transparence du système de retraite ;
- les conditions d'une participation des partenaires sociaux à la gestion de cet établissement public.

II - Le texte adopté par la commission

Votre commission a manifesté depuis de nombreuses années le souhait de voir le système de retraite évoluer vers davantage de simplicité, de transparence, de lisibilité, afin d'en renforcer également l'équité. Pendant trop longtemps, il a été impossible de comparer les régimes de retraite respectifs des salariés du secteur privé et des fonctionnaires.

Elle constate néanmoins que, compte tenu des nombreux progrès effectués dans la transparence de la gestion des pensions de l'Etat au cours des dernières années, il n'est pas certain que la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat marquerait une amélioration sensible de la situation actuelle. Selon Jean-Yves Raude, directeur du service des retraites de l'Etat, « *ce régime n'a pas la personnalité juridique mais il a toutes les composantes d'une caisse. La seule différence est que les partenaires sociaux ne sont pas associés à la gestion* »^{61(*)}.

Dans son rapport sur le rendez-vous 2010, la Mecss a plaidé pour une évolution profonde du système de retraite permettant le passage progressif à un régime de retraite de base le plus universel possible. Dans le cadre des rapprochements souhaitables, elle a estimé que « *la création d'une caisse unique pour l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux de l'Etat, mériterait par exemple d'être étudiée, à la fois dans une perspective de transparence du financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat et dans un souci de limiter le nombre de régimes* »^{62(*)}.

Dans ces conditions, votre rapporteur estime que le rapport que le Gouvernement présentera au Parlement pourrait également examiner l'hypothèse de la création d'une **caisse de retraite unique pour les fonctionnaires de l'Etat, les militaires, les magistrats et les fonctionnaires affiliés à la CNRACL**.

Sous cette réserve, la commission a adopté cet article sans modification.

* ⁶¹ *Audition de Jean-Yves Raude.*

*⁶² Rapport Mecss n°461 (2009-2010) de Christiane Demontès et Dominique Leclerc, « Retraites 2010 : régler l'urgence, refonder l'avenir ».

Article 21 (art. L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite) Rapprochement des taux de cotisation

Objet : Cet article tend à prévoir les conditions d'un alignement progressif du taux de cotisation d'assurance vieillesse à la charge des fonctionnaires de l'Etat et des militaires sur celui en vigueur pour les salariés du secteur privé.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

1. Les taux de cotisation en vigueur dans les secteurs privé et public

Pour les salariés du secteur privé comme pour les fonctionnaires, les taux de cotisation d'assurance vieillesse sont déterminés par le pouvoir réglementaire.

Le taux de cotisation salariale dans le secteur privé

L'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale dispose que « *la couverture des charges de l'assurance vieillesse est (...) assurée par (...) des cotisations assises sur les rémunérations ou gains perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond (...)* ».

L'article D. 242-4 du même code précise les taux applicables pour la retraite de base :

- la part du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale (34 620 euros par an) est soumise à un taux de 6,65 % ;

- la totalité du salaire est soumise à un taux de 0,1 %.

Par ailleurs, les régimes complémentaires sont également financés par des cotisations :

- pour les salariés relevant de l'Arrco, le taux s'élève à 3 % sous un plafond (tranche 1), puis à 8 % entre un et trois plafonds (tranche 2) ; s'ajoute la cotisation destinée à l'association pour la gestion du fonds de financement (AGFF), qui finance la retraite avant soixante-cinq ans, aux taux de 0,8 % puis 0,9 % selon les tranches ;

- pour les salariés relevant de l'Agirc (cadres), le taux s'élève également à 3 % sous un plafond (tranche 1), puis à 7,7 % jusqu'à huit plafonds (tranches B et C) ; s'ajoute la cotisation à l'AGFF dans les mêmes conditions que pour les non-cadres ainsi qu'une contribution exceptionnelle et temporaire non créatrice de droits, au taux de 0,13 % sur la totalité du salaire jusqu'à huit plafonds.

Pour les salariés du secteur privé dont la rémunération est inférieure au plafond de la sécurité sociale, le taux global de cotisation est donc de 10,55 % du salaire brut :

- 6,75 % au titre de la cotisation versée au régime général ;

- 3 % au titre de la cotisation versée à l'Arrco ;

- 0,8 % au titre de la cotisation à l'AGFF.

Le taux de cotisation salariale dans la fonction publique

Il y a quelques années encore, le taux de la retenue pour pension était fixé par l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Dans sa rédaction résultant de l'article 63 de la loi du 21 août 2003, il revient désormais au pouvoir réglementaire de fixer ce taux. Selon le 2° de l'article L. 61, « *la couverture des*

charges résultant, pour l'Etat, de la constitution et du service des pensions (...) ainsi que des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse est assurée par (...) une cotisation à la charge des agents (...), assise sur les sommes payées (...) à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dont le taux est fixé par décret ».

Pour les agents des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière, l'article 3 du décret du 7 février 2007 relatif à la CNRACL précise que *« les fonctionnaires sont tenus de supporter une retenue sur les sommes qui sont payées à titre de traitement indiciaire brut, à l'exclusion des indemnités de toute nature. Le taux de cette retenue est fixé par décret ».*

Le taux de cotisation dans la fonction publique est actuellement de 7,85 %. Il s'applique aux fonctionnaires de l'Etat et militaires, aux fonctionnaires affiliés à la CNRACL ainsi qu'aux bénéficiaires de l'organisation de la sécurité sociale dans les mines et aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Le même taux s'applique en outre à certains régimes spéciaux : opéra national de Paris, comédie française, industries électriques et gazières, Banque de France, caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines.

2. Le dispositif proposé

L'article 21 complète les dispositions de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour prévoir que le taux de cotisation salariale des fonctionnaires *« prend en considération les taux de cotisation à la charge des assurés sociaux relevant de la Cnav et des institutions de retraite complémentaire (...) ».*

Le choix d'une formulation indicative et générale (*« prend en considération »*) est justifié par des raisons d'ordre juridique. Les taux de cotisation des salariés du secteur privé sont, pour une partie, fixés par les partenaires sociaux sans intervention de l'Etat (régimes complémentaires). Prévoir que les taux de cotisation des fonctionnaires sont identiques à ceux des salariés du secteur privé aurait conduit à lier le pouvoir réglementaire à des décisions sur lesquelles il n'a aucune prise.

Une telle situation pourrait soulever des difficultés constitutionnelles, au regard du principe de participation affirmé par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui veut que *« tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ».*

L'intention du Gouvernement, clairement affirmée dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi, est **d'aligner en dix années le taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé dont le salaire est inférieur au plafond de la sécurité sociale.**

Le tableau suivant montre le rythme de progression prévu du taux de cotisation des fonctionnaires.

Progression prévue du taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires										
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7,85	8,12	8,39	8,66	8,93	9,20	9,47	9,74	10,01	10,28	10,55

L'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite ne s'appliquant qu'aux fonctionnaires de l'Etat et aux militaires, l'étude d'impact précise qu'une mesure équivalente sera adoptée par décret pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relevant de la CNRACL, ainsi que pour les ouvriers de l'Etat relevant du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE).

L'étude d'impact indique également que *« pour une rémunération de 2 000 euros, l'alignement de la cotisation salariale des fonctionnaires représentera en moyenne un surcroît de cotisation de six euros par mois pour l'agent, chaque année pendant dix ans. La cotisation salariale sera majorée en moyenne de quatre euros par*

mois pour un agent de catégorie C, de cinq euros pour un agent de catégorie B et de sept euros pour un agent de catégorie A ».

L'impact en termes de recettes pour les régimes de retraite serait le suivant :

<i>(en millions d'euros 2008)</i>		
	2015	2020
Compte d'affectation spéciale	730	1 550
CNRACL	650	1 450

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - Le texte adopté par la commission

L'alignement du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé est la mesure de rapprochement des régimes de retraite la plus importante du projet de loi.

Votre commission souscrit à cette évolution conforme aux recommandations de la Mecss, tendant à engager une convergence des paramètres utilisés dans les différents régimes.

Le dispositif retenu (étalement du rapprochement sur une période de dix ans et alignement sur les cotisations versées par les salariés du privé dont le salaire est inférieur au plafond de la sécurité sociale) apparaît mesuré et équilibré.

La commission a adopté cet article sans modification

Article 22 (art. L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite) Retraite anticipée pour carrière longue dans la fonction publique

Objet : Cet article aligne, de manière purement formelle, la rédaction retenue pour la mise en oeuvre du dispositif carrières longues dans la fonction publique sur celle en vigueur pour le secteur privé.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

1. Le dispositif carrières longues dans le secteur privé et dans la fonction publique

L'article 23 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a ouvert aux salariés ayant effectué des **carrières longues**, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail, la possibilité de partir à la retraite avant soixante ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les assurés du régime général peuvent donc partir à la retraite avant l'âge de soixante ans lorsqu'ils remplissent des conditions minimales de durée cotisée et de durée validée tous régimes, ainsi que des conditions d'âge (âge de début d'activité, âge de liquidation).

Entre 2004 et 2008, le dispositif a connu une montée en charge continue, qui n'avait pas été anticipée dans les projections réalisées en 2003. **Le nombre des bénéficiaires a été supérieur à cent mille pour chacune des années 2004 à 2008.**

Au cours de l'année 2008, plusieurs mesures réglementaires ont été prises pour encadrer davantage la procédure de régularisation de cotisations arriérées qui permet aux assurés de valider des périodes d'apprentissage ou de salariat pour lesquelles l'employeur n'a pas versé de cotisations. Par ailleurs, l'article 120 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a limité la possibilité de valider des trimestres sur la base d'attestations sur l'honneur.

Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue a été étendu aux fonctionnaires et ouvriers des établissements industriels de l'Etat 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.

Il est également ouvert par l'article 57 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 aux fonctionnaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

L'article 84 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a modifié l'article L. 25 bis, en alignant les conditions requises pour bénéficier du dispositif sur celles applicables au régime général.

Depuis 2009, les conditions pour un départ anticipé, désormais identiques dans le privé et le public, évoluent en lien avec l'augmentation de la durée d'assurance prévue par la loi de 2003, et sont fonction de la génération de l'assuré et de son âge au moment de son départ en retraite.

Les conditions actuelles du départ anticipé pour carrière longue				
Année de naissance	Age de départ	Durée d'assurance totale (en trimestres)	Durée cotisée (en trimestres)	Début d'activité*
1949	59 ans	169	161	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
1950	58 ans	170	166	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	59 ans	170	162	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
1951	57 ans	171	171	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	58 ans	171	167	
	59 ans	171	163	Avant la fin de l'année civile des 17 ans
1952 et après	56 ou 57 ans	172	172	Avant la fin de l'année civile des 16 ans
	58 ans	172	168	
	59 ans	172	164	Avant la fin de l'année civile des 17 ans

** 5 trimestres validés avant la fin de l'année civile requis (ou 4 trimestres pour les personnes nées au cours du dernier trimestre).*

La durée cotisée correspond à la durée d'assurance ayant donné lieu à cotisation à la charge des assurés. Les périodes de service national sont considérées comme de la durée cotisée dans la limite de quatre trimestres, ainsi que les périodes de maladie ou de maternité, dans la limite de quatre trimestres également.

L'assuré est réputé avoir débuté son activité avant seize ans s'il justifie d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile de son seizième anniversaire. Pour les assurés nés au cours du quatrième trimestre qui ne réuniraient pas les conditions précédentes, la condition est supposée satisfaite s'ils justifient de quatre trimestres validés au cours de l'année civile de leurs seize ans.

2. Les évolutions prévues dans le cadre de la réforme en cours

Lors de la présentation de la réforme des retraites le 16 juin 2010, le Gouvernement a annoncé sa volonté de **prolonger et élargir le dispositif carrières longues**, dont les modalités de mise en oeuvre relèvent, pour le régime général, du domaine réglementaire.

Afin de tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie, l'âge de départ à la retraite augmentera pour les assurés ayant commencé à travailler tôt, mais sans dépasser l'âge de soixante ans. Ainsi, pour les assurés nés après le 1^{er} janvier 1956, l'âge d'accès au dispositif carrières longues sera fixé :

- à cinquante-huit ou cinquante-neuf ans pour les assurés qui ont débuté leur activité professionnelle à quatorze ou quinze ans ;

- à soixante ans pour ceux qui ont débuté leur activité professionnelle à seize ans, soit un décalage d'une année par rapport à la situation actuelle.

En outre, **le Gouvernement a décidé d'ouvrir le dispositif aux assurés ayant démarré leur activité à l'âge de dix-sept ans** : pour ces derniers, l'âge de la retraite sera maintenu à soixante ans s'ils remplissent les conditions de durée d'assurance applicable au dispositif.

La durée d'assurance nécessaire ne sera pas modifiée : elle restera fixée à deux ans de plus que la durée nécessaire pour avoir une retraite à taux plein.

Le Gouvernement a estimé à quatre-vingt-dix mille personnes par an le nombre de personnes susceptibles de bénéficier du dispositif à l'horizon 2015.

Le 8 septembre 2010, le Gouvernement a annoncé que le dispositif de retraite anticipée ferait en outre l'objet d'un **lissage temporel**. Dans l'hypothèse de l'application au 1^{er} juillet 2011 de la réforme pour toutes les générations, un assuré né en 1959 qui prévoyait de partir à cinquante-six ans en 2011 aurait dû reculer son départ d'un an et demi. Avec le lissage annoncé, il ne reculerait ce départ que d'un trimestre. Le coût de cette dernière mesure a été évalué à 350 millions d'euros à horizon 2018.

3. Le dispositif de l'article 22

L'article 22 du projet de loi n'a pas pour objet d'inscrire dans la loi les modifications au dispositif carrières longues annoncées par le Gouvernement. Pour le régime général et les régimes alignés, la loi n'énonce en effet que les règles générales relatives à ce mécanisme, les modalités d'application, et notamment les durées d'assurance nécessaires ainsi que les âges à respecter, relevant du domaine réglementaire.

Au contraire, l'article L. 25 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite énumère l'ensemble des règles relatives à l'application aux fonctionnaires du dispositif carrières longues.

L'article 22 tend simplement, dans son **paragraphe I**, à aligner la rédaction de l'article L. 25 *bis* sur celle de l'article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale relatif à la retraite anticipée pour carrière longue dans le régime général. Dans ces conditions, les modalités d'application du régime des carrières longues seront désormais prises par décret, les principes généraux étant seuls définis dans la loi.

Le **paragraphe II** prévoit l'applicabilité de l'article L. 25 *bis* ainsi rédigé aux fonctionnaires affiliés au régime de la CNRACL, tandis que le **paragraphe III** abroge l'article 57 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, qui prévoyait jusqu'à présent les conditions de mise en oeuvre de la retraite anticipée pour les fonctionnaires de la CNRACL.

II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a apporté que des modifications rédactionnelles à cet article.

III - Le texte adopté par la commission

Considérant qu'il n'est pas anormal que les principes de la retraite anticipée pour carrière longue soient définis dans la loi, les modalités étant renvoyées au règlement, quel que soit le régime d'assurance vieillesse concerné, **la commission a adopté cet article sans modification.**

Article 23 (art. L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite) Fermeture du dispositif de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants

Objet : Cet article vise à fermer le dispositif permettant aux fonctionnaires parents de trois enfants de liquider leur pension de retraite après quinze ans de services effectifs.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

1. Le droit au départ anticipé des parents de trois enfants

L'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite permet aux fonctionnaires et aux militaires, parents d'au moins trois enfants^{63(*)}, ayant accompli au minimum quinze années de services effectifs et interrompu leur activité au moins deux mois pour chaque enfant, de partir à la retraite de façon anticipée. Ce droit est également ouvert aux fonctionnaires parents d'un enfant handicapé à 80 %.

Initialement réservé aux femmes, ce dispositif, jugé contraire au principe d'égalité entre hommes et femmes prévu aux articles 141 du traité instituant la Communauté européenne et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, a été réformé par l'article 136 de la loi de finances rectificative pour 2004^{64(*)} qui a étendu le bénéfice de la mesure aux pères de trois enfants, en l'assortissant d'une condition d'interruption de l'activité d'une durée continue de deux mois.

En 2008, le départ anticipé des parents de trois enfants a représenté 7,9 % de l'ensemble des départs dans la fonction publique de l'Etat, 11,1% des départs de fonctionnaires territoriaux et 19,8 % des départs de fonctionnaires hospitaliers.

Les tableaux suivants retracent les liquidations de pension en 2008 dans les différentes fonctions publiques en fonction du motif de départ.

Répartition du flux 2008 par type de départ en retraite					
Pensions civiles et militaires					
Fonctionnaires civils					
Type de départ	Catégorie sédentaire	Catégorie active		Départ anticipé des parents de 3 enfants	Invalidité
		Départ à 55 ans	Départ à 50 ans		
Nombre de départs En % des départs	50 387 61,9 %	17 611 21,6 %	2 675 3,3 %	6 446 7,9 %	4 337 5,3 %
Age moyen à la radiation des cadres	60 ans 8 mois	56 ans 9 mois	52 ans 7 mois	53 ans 1 mois	55 ans 4 mois
Durée totale	35 ans 10 mois	36 ans 5 mois	35 ans 11 mois	29 ans 7 mois	29 ans 5 mois
- services effectifs acquis	34 ans 8 mois	34 ans 8 mois	31 ans 6 mois	26 ans 8 mois	28 ans 5 mois
- bonifications acquises	1 an 2 mois	1 an 9 mois	4 ans 5 mois	2 ans 11 mois	1 an
Montant mensuel moyen (y compris accessoires)	2 071 €	1 878 €	1 939 €	1 646 €	1 433 €

Indice de liquidation	626	571	592	534	480
Taux de liquidation :					
- avec surcote ou décote	68,5 %	69,0 %	68,4 %	58,5 %	55,9 %
- sans surcote ni décote	67,1 %	69,1 %	68,9 %	58,5 %	55,6 %
Part de la majoration pour enfant dans le montant principal de la pension	1,6 %	2,3 %	2,9 %	7,9 %	1,7 %
Pensions portées au minimum garanti	9,8 %	6,8 %	3,0 %	18,4 %	30,2 %
Pensions au taux de 80 % (hors décote, surcote et pensions portées au MG)	2,8 %	4,1 %	3,6 %	6,4 %	1,2 %

Fonctionnaires territoriaux

Type de départ	Catégorie sédentaire	Catégorie active		Départ anticipé des parents de 3 enfants	Invalidité
		Départ à 55 ans	Départ à 50 ans		
Nombre de départs En % des départs	24 308 74,3 %	1 706 5,2 %	99 0,3 %	3 633 11,1 %	2 972 9,1 %
Age moyen	60 ans	56,8 ans	52,8 ans	54,1 ans	55, 1 ans
Durée totale	29 ans 4 mois	33 ans 11 mois	38 ans 7 mois	23 ans 11 mois	22 ans 2 mois
- services effectifs	29 ans 1 mois	31 ans 10 mois	29 ans 8 mois	22 ans 5 mois	21ans 10 mois
- bonifications	3 mois	2 ans 1 mois	8 ans 11 mois	1 an 6 mois	4 mois
Montant mensuel moyen	1 247,9 €	1 585,5 €	1 456,2 €	1 069,8 €	828,3 €
Indice de liquidation	428,4	476,1	407,6	391,9	355,3
Taux de liquidation :	55,8 %	65,4 %	75,2 %	47,3 %	44,2 %
Pensions avec majoration enfants	19,9 %	31,1 %	30,3 %	78,3 %	24,0 %
Taux de majoration pour enfants	12,3 %	12,3 %	11,7 %	11,4 %	12,7 %
Pensions portées au minimum garanti	44,2 %	20,4 %	1,0 %	62,1 %	67,0 %
Pensions au taux de 80 %	0,8 %	4,2 %	22,2 %	2,5 %	0,2 %

Fonctionnaires hospitaliers

Type de départ	Catégorie sédentaire	Catégorie active	Départ anticipé des parents de 3 enfants	Invalidité
Nombre de départs En % des départs	8.761 29,3 %	13 333 44,6 %	5 902 19,8 %	1 878 6,3 %
Age moyen	60 ans	56,5 ans	50,8 ans	53,6 ans
Durée totale	32 ans	32 ans 9 mois	26 ans 7 mois	26 ans 11

				mois
- services effectifs	31 ans 5 mois	31 ans 9 mois	24 ans 1 mois	26 ans 2 mois
- bonifications	7 mois	1 an	2 ans 6 mois	9 mois
Montant mensuel moyen	1 399,2 €	1 439,1 €	1 214,5 €	1 198,5 €
Indice de liquidation	453,1	456,2	427,1	397,2
Taux de liquidation :	61,2 %	62,8 %	52,7 %	52,6 %
Majoration pour enfants	12,0 %	11,7 %	11,1 %	11,8 %
Pensions portées au minimum garanti	26,0 %	19,3 %	35,8 %	47,8 %
Pensions au taux de 80 %	2,2 %	1,4 %	3,0 %	0,6 %
<i>Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010</i>				

Le dispositif de retraite anticipée des parents de trois enfants suscite de nombreuses critiques :

- le plus souvent utilisé après l'âge de cinquante ans, il ne répond plus au besoin de présence du parent auprès de ses jeunes enfants ;
- il est souvent utilisé comme un instrument de cumul précoce d'une pension de retraite avec un salaire issu d'une reprise d'activité ;
- il est paradoxalement de plus en plus avantageux depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Cette loi a en effet prévu l'application dans les régimes de retraite des fonctions publiques d'un coefficient de minoration à la pension quand n'est pas remplie la condition de durée et d'exercice requise pour liquider au taux maximum. Le pourcentage maximum de la pension est diminué de 1,25 % par trimestre manquant, dans la limite de vingt trimestres. La loi a cependant prévu une phase de transition avec un calendrier de montée en charge progressive de ces barèmes, le taux de décote ne devant atteindre 1,25 % qu'à partir de 2015. La même loi a prévu une augmentation par génération de la durée d'assurance requise pour obtenir le pourcentage maximal de pension, d'abord pour l'aligner sur celle en vigueur au régime général, ensuite afin de stabiliser le rapport entre cette durée d'assurance et la durée moyenne de retraite. La durée d'assurance nécessaire pour liquider au pourcentage maximal est ainsi passée de 150 trimestres en 2003 à 160 trimestres en 2008 dans les régimes de la fonction publique et atteindra 164 trimestres en 2012.

Pour les départs anticipés de fonctionnaires ayant élevé trois enfants, les paramètres de liquidation n'obéissent pas au principe générationnel ; ce sont ceux en vigueur à la date à laquelle l'assuré ouvre ses droits au départ anticipé, c'est-à-dire lorsqu'il satisfait aux quinze années de services et a au moins trois enfants. L'absence de prise en compte du principe générationnel a constitué un avantage supplémentaire pour les bénéficiaires dans le contexte de l'allongement de la durée de cotisation et de l'instauration d'une décote dans la fonction publique.

En 2008, le Cor a étudié plusieurs hypothèses d'encadrement ou de suppression de ce dispositif. Il a ainsi formulé les propositions suivantes, certaines pouvant être cumulées :

- appliquer les paramètres de liquidation de l'année de liquidation de la retraite ;
- poser comme condition au départ que les trois enfants soient d'âge inférieur à seize ou dix-huit ans pour recentrer le dispositif sur l'objectif d'éducation des enfants ;

- ne pas appliquer le minimum garanti aux départs anticipés ;
- interdire le cumul entre pension anticipée et revenu d'activité ;
- instaurer un âge plancher pour le départ ;
- supprimer le dispositif pour les enfants nés après une certaine date ;
- supprimer pour l'avenir le dispositif en conservant les droits acquis à la date de la réforme.

2. Le dispositif proposé

Le Gouvernement a choisi de **mettre fin au dispositif tout en le maintenant pour les fonctionnaires réunissant les conditions nécessaires avant le 1^{er} janvier 2012**. Les personnes conservant le droit de liquider leur pension de manière anticipée se verront cependant appliquer les règles générationnelles (pour la durée d'assurance et le coefficient de minoration), sauf si elles présentent une demande de pension avant le 31 décembre 2010 pour une radiation des cadres au plus tard le 1^{er} juillet 2011.

Les **paragraphes I et II** de l'article 23 suppriment toutes les références à la possibilité de liquidation anticipée de pension pour trois enfants dans les dispositions respectivement applicables aux fonctionnaires civils et aux militaires de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite. **Le départ anticipé demeure possible pour les parents d'un enfant handicapé.**

Le **paragraphe III** prévoit que les fonctionnaires civils et les militaires ayant accompli quinze années de services effectifs avant le 1^{er} janvier 2012 et parents à cette date de trois enfants conservent la possibilité de liquider leur pension par anticipation à condition d'avoir interrompu leur activité pour chaque enfant conformément aux règles actuellement en vigueur. Les périodes n'ayant pas donné lieu à cotisation obligatoire dans un régime de retraite de base seront prises en compte dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

Le **paragraphe IV** pose le principe de l'application du principe générationnel aux fonctionnaires réunissant les conditions pour un départ anticipé avant le 1^{er} janvier 2012. Actuellement, pour l'application des règles relatives à la durée d'assurance et à l'application d'un coefficient de minoration (décote) en cas de durée d'assurance insuffisante, les règles applicables au fonctionnaire demandant un départ anticipé sont celles qui étaient en vigueur l'année au cours de laquelle il a rempli les conditions nécessaires pour un départ anticipé.

Ainsi, tous les agents qui ont satisfait les conditions nécessaires avant 2004, année d'entrée en vigueur de la loi de 2003, peuvent à l'avenir liquider leur pension sans décote et au regard d'une durée de service et de bonification pour avoir le taux plein de 37,5 années.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, *« l'utilisation de ce dispositif comme outil « anti-réforme » de 2003 se développe : près de 60 % des liquidations à la CNRACL s'effectuent à soixante-cinq ans et plus alors que les agents, souvent classés en catégorie active, ont déjà la faculté de partir à ces âges dans des modalités normales de départ à la retraite.*

« Cette situation crée une inéquité vis-à-vis des autres assurés nés la même année et pour lesquels les règles de retraite appliquées peuvent diverger de plusieurs décennies. Ainsi, un parent né en 1965 ayant trois enfants et quinze ans de services en 2003 qui partira à la retraite en 2025 se verra appliquer les règles en vigueur en 2003 (trente sept ans et demi, absence de décote...) alors qu'un autre fonctionnaire né la même année, éventuellement parent de deux enfants, qui partira également en 2025 aura sa retraite calculée sur les règles en vigueur en 2025. »

Dans ces conditions, le paragraphe IV prévoit que, pour l'application des dispositions de la loi de 2003 sur la durée d'assurance et les coefficients de minoration aux fonctionnaires parents de trois enfants et ayant effectué quinze ans de services qui demandent une pension, l'année prise en compte est celle au cours de laquelle ils

atteignent « l'âge prévu au dernier alinéa du I de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 (...) ou, le cas échéant, l'âge prévu au I de l'article 8 de la présente loi ».

Le dernier alinéa du I de l'article 5 de la loi de 2003 définit la durée moyenne de retraite prise en compte pour l'évaluation de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein et fait référence à l'espérance de vie à l'âge de **soixante ans**. Quant à l'article 8 du projet de loi, il prévoit le relèvement progressif de deux années de l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour les catégories actives de la fonction publique.

Ainsi, pour l'avenir, l'année prise en compte pour le calcul de la durée d'assurance et des coefficients de minoration des parents de trois enfants demandant un départ anticipé sera celle à laquelle ils auront atteint l'âge légal de départ s'ils appartiennent aux catégories actives ou, à défaut, l'âge de soixante ans (et non l'âge légal de départ qui sera alors en vigueur pour les catégories sédentaires). Si la durée de services et de bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximal de pension l'année en cause n'a pas été fixée^{65(*)}, la durée exigée sera celle correspondant à la dernière génération pour laquelle elle aura été fixée.

Le texte prévoit cependant que ce dispositif n'est pas applicable aux demandes de pension présentées avant le 1^{er} janvier 2011, sous réserve d'une radiation des cadres prenant effet au plus tard le 1^{er} juillet 2011. Ainsi, tous les fonctionnaires remplissant les conditions et présentant une demande de départ avant le 1^{er} janvier 2011 se verront appliquer, pour la durée d'assurance et les coefficients de minoration, les règles en vigueur l'année au cours de laquelle ils ont satisfait les conditions nécessaires pour un départ anticipé.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, en supposant que les agents privilégieront le maintien de leur pension par rapport à l'anticipation du départ, la fermeture du dispositif de départ et l'application du principe générationnel devrait permettre une **économie de 410 millions en 2015 et de 450 millions en 2020 au titre de la fonction publique d'Etat. Au titre de la CNRACL, l'économie serait de 470 millions en 2015 et de 530 millions en 2020.**

II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a apporté, pour l'essentiel à l'initiative du Gouvernement, des modifications importantes à cet article pour prendre en compte l'inquiétude suscitée par la modification des règles applicables aux parents réunissant d'ores et déjà les conditions pour un départ anticipé :

- elle a tout d'abord prévu que **l'application du principe générationnel aux demandes de départ anticipé présentées après le 1^{er} janvier 2011 ne concernera pas les pensions des fonctionnaires qui, au plus tard le 1^{er} janvier 2011, sont à moins de cinq années de l'âge d'ouverture de leurs droits à pension de retraite.**

Ainsi, les fonctionnaires sédentaires ayant atteint l'âge de cinquante-cinq ans le 1^{er} janvier 2011 continueront à se voir appliquer, pour la durée d'assurance et les coefficients de minoration, les règles en vigueur l'année où ils ont satisfait les conditions pour un départ anticipé.

La même règle s'appliquera aux fonctionnaires des catégories actives dont l'âge d'ouverture des droits est inférieur. Selon le secrétaire d'Etat à la fonction publique, **ce maintien des règles antérieures concernerait 46 % des agents de la fonction publique de l'Etat susceptibles de bénéficier du départ anticipé et 43 % des agents de la fonction publique territoriale ;**

- l'Assemblée nationale a en outre précisé que l'ensemble des fonctionnaires auxquels le principe générationnel ne s'appliquera pas (ceux qui déposent leur demande avant le 1^{er} janvier 2011 et ceux qui seront à moins de cinq ans de l'ouverture des droits à pension au plus tard le 1^{er} janvier 2011) pourront bénéficier des **règles relatives au minimum garanti dans leur rédaction antérieure à celle du projet de loi**^{66(*)}.

- enfin, l'Assemblée nationale a complété cet article par un **paragraphe V** prévoyant que les services administratifs compétents informeront, avant le 31 décembre 2010, les fonctionnaires civils et les militaires,

ayant accompli quinze années de services effectifs avant le 1^{er} janvier 2012 et parents à cette date de trois enfants, du changement des règles de départ anticipé à la retraite.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, **l'ensemble des modifications apportées au dispositif lors de son examen par l'Assemblée nationale conduira à une moindre économie cumulée de l'ordre de deux milliards.**

III - Le texte adopté par la commission

La commission estime inéluctable l'extinction du dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires parents de trois enfants, dans la mesure où il ne répond plus à l'objectif historique qui lui avait été assigné, à savoir de permettre aux parents (et plus particulièrement aux mères) de s'occuper de leurs enfants après quinze ans de services. Elle approuve en conséquence la fermeture de cette possibilité.

Elle se félicite des améliorations apportées au dispositif lors de son examen par l'Assemblée nationale, susceptibles de rassurer les agents réunissant d'ores et déjà les conditions nécessaires pour un départ anticipé.

La commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** de clarification rédactionnelle permettant de mettre en évidence que toutes les personnes à moins de cinq ans de l'âge légal d'ouverture des droits avant le 1^{er} janvier 2011 se verront appliquer les règles en vigueur l'année où elles ont réuni les conditions nécessaires au départ anticipé.

A l'initiative du Gouvernement, elle a également adopté un **amendement** élargissant au temps partiel la condition d'interruption d'activité permettant de bénéficier du dispositif de départ anticipé.

Par ailleurs, le dispositif prévu par l'Assemblée nationale pour l'information des personnes concernées n'apparaît pas pleinement satisfaisant puisque les services administratifs compétents doivent informer avant le 31 décembre 2010 les fonctionnaires qui remplissent les conditions pour demander un départ anticipé le 1^{er} janvier 2012. Les services administratifs seraient bien en peine d'identifier les fonctionnaires qui deviendront parents de leur troisième enfant au cours de l'année 2011, d'autant que certains sont susceptibles d'avoir des jumeaux, voire des triplés...

En conséquence, la commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** tendant à prévoir une information avant le 15 décembre 2010 de l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires réunissant les conditions nécessaires pour un départ anticipé à la date de cette information. La date du 31 décembre 2010 est essentielle, dès lors qu'une demande de départ anticipé avant cette date permettra de conserver le bénéfice de l'ensemble des règles applicables avant la réforme.

Pour la période suivante, il reviendra aux services employeurs et aux régimes de retraite de répondre aux demandes d'information présentées par les fonctionnaires.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

** ⁶³ Il s'agit des enfants légitimes, naturels ou adoptifs, vivants au moment de la radiation ou, s'ils sont décédés, élevés au moins pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire ou avant l'âge où ils ont cessé d'être à charge, des enfants naturels, légitimes ou adoptifs du conjoint, des enfants ayant fait l'objet d'une délégation de l'autorité parentale, des enfants placés sous tutelle, des enfants recueillis, à condition d'avoir été élevés pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire ou l'âge où ils ont cessé d'être à charge.*

** ⁶⁴ Loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004.*

*⁶⁵ Sur les conditions de fixation de la durée d'assurance applicable à chaque génération, voir le commentaire de l'article 4.

*⁶⁶ Sur ce point, voir le commentaire de l'article 24 ci-après.

Article 24 (art. L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite) Réforme de la pension minimale garantie dans la fonction publique

Objet : Cet article tend à rapprocher les règles applicables aux fonctionnaires pour l'obtention du minimum garanti de pension de celles en vigueur pour l'obtention du minimum contributif par les salariés du secteur privé.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

1. Le minimum garanti dans la fonction publique

L'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite dont la rédaction actuelle résulte de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, prévoit que le montant de la pension des fonctionnaires ne peut être inférieur à un montant minimum.

Lors de la liquidation d'une pension, le service gestionnaire procède à une comparaison du montant de la pension calculé selon les règles de droit commun (durée de services, bonifications, indice détenu, durée d'assurance) avec celui issu du calcul du minimum garanti. Le montant le plus favorable est retenu.

Le minimum garanti est calculé en proportion d'un indice de référence, dont la valeur en euros a été constatée au 1^{er} janvier 2004 puis revalorisée chaque année conformément à l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac.

Cet indice de référence était l'indice majoré 216 pour les pensions liquidées en 2003 ; ce sera l'indice majoré 227 pour les pensions liquidées en 2013. En contrepartie de cette progression du pouvoir d'achat des pensions portées au niveau du minimum garanti, le taux plein du minimum garanti est acquis pour une durée de service plus longue. Celle-ci augmente de façon progressive, passant de vingt-cinq à quarante ans entre 2007 et 2013.

Au 1^{er} janvier 2013, le taux de liquidation obtenu après quinze années de services correspondra à 57,5 % du montant maximum du minimum garanti. Il progressera ensuite de 2,5 points par an entre quinze et trente ans de services et de 0,5 point par année supplémentaire au-delà et jusqu'à quarante années pour atteindre alors 100 %.

Pour les pensions liquidées en 2010, le montant annuel brut du minimum garanti de l'article L. 17 est de 12 914,93 euros, soit 1 076,24 euros par mois.

Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, le minimum garanti diffère à plusieurs titres du minimum contributif du régime général :

- les fonctionnaires, contrairement aux salariés du privé, bénéficient de ce minimum dès qu'ils atteignent l'âge d'ouverture des droits ;
- son montant est plus élevé dans la fonction publique ;
- son calcul n'est pas linéaire et ne favorise pas la poursuite de l'activité.

Dans son cinquième rapport^{67(*)} publié en novembre 2007, le Cor a formulé plusieurs observations, proches de celles qui viennent d'être énumérées sur le minimum garanti dans la fonction publique : « *certaines particularités du minimum garanti nécessiteraient néanmoins d'être examinées. En particulier, son attribution, contrairement au minimum contributif, n'est pas subordonnée à l'obtention du taux plein et son calcul n'est pas linéaire en fonction de la durée de cotisation. Alors qu'un barème linéaire conduirait à accorder 2,5 % du*

minimum garanti pour chaque année de service (soit 100 % pour quarante ans), le dispositif, mis en place par la loi de 2003, conduit à accorder un pourcentage plus élevé du minimum garanti pour chacune des premières années de service et, à l'inverse, un pourcentage plus faible pour les dernières années de la carrière (à partir de la trentième année, dans le dispositif prévu à terme en 2013, il ne sera que de 0,5 %). Ce barème favorise les personnes, généralement polypensionnées, ayant eu une faible durée de cotisation dans un régime de la fonction publique. Il n'incite pas ceux qui ont validé une durée plus longue à prolonger leur activité dans la fonction publique au-delà de l'âge minimum de liquidation, compte tenu de sa faible progressivité ».

2. Le dispositif proposé

L'article 24 tend à rapprocher le régime du minimum garanti de celui du minimum contributif du secteur privé tout en prenant en compte les observations du Cor.

Le **paragraphe I** modifie l'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour prévoir que le minimum garanti ne peut être accordé lors de la liquidation d'une pension que :

- si le nombre de trimestres de durée d'assurance est égal au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de pension ;

- ou si l'intéressé a atteint l'âge ou la durée de services auquel s'annule le coefficient de minoration (décote) ;

- ou si la liquidation intervient pour un des motifs mentionnés aux 2° à 5° du I de l'article L. 24 ou pour les motifs d'infirmité prévus aux 1° et 2° du II du même article.

Les 2° à 5° du I de l'article L. 24 concernent la liquidation de pension des fonctionnaires civils :

lorsque le fonctionnaire est mis à la retraite pour invalidité et qu'il n'a pas pu être reclassé dans un emploi compatible avec son état de santé ;

lorsque le fonctionnaire est parent d'un enfant vivant, âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, à condition qu'il ait, pour cet enfant, interrompu son activité ;

lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession sous réserve que le fonctionnaire ait accompli au moins quinze ans de services ;

lorsque le fonctionnaire handicapé totalise, alors qu'il était atteint d'une incapacité permanente d'au moins 80 %, une durée d'assurance au moins égale à une limite fixée par décret, tout ou partie de cette durée ayant donné lieu à versement de retenue pour pensions.

Les motifs d'infirmité prévus au 1° et 2° du II de l'article L. 24 visent les cas de radiation, par suite d'infirmités, des officiers ou militaires non-officiers.

Ainsi, dorénavant, pour bénéficier du minimum garanti, il sera nécessaire, sauf exception, d'avoir la durée d'assurance pour obtenir le pourcentage maximal de pension ou d'avoir atteint l'âge d'annulation du coefficient de minoration.

Le **paragraphe II** prévoit qu'à titre transitoire, pour l'application des règles relatives au minimum garanti, l'âge auquel s'annule le coefficient de minoration prévu par l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite et l'article 66 de la loi du 21 août 2003 est minoré d'un nombre de trimestres défini par décret en Conseil d'Etat.

Comme dans le régime général, un mécanisme de minoration de la pension a été instauré par la loi du 21 août 2003 lorsque la durée d'assurance est inférieure à la durée d'assurance nécessaire pour obtenir la liquidation au

taux plein. Une montée en charge progressive s'étalant de 2006 à 2020 a été prévue. Cette montée en charge porte à la fois sur le coefficient de la décote, qui passe de 0,125 % par trimestre manquant en 2006 à 1,25 % en 2015, et sur le plafonnement de l'effet de la décote, qui passe de quatre trimestres en 2006 à vingt trimestres en 2020.

Afin de rendre les modifications des conditions d'obtention du minimum garanti moins abruptes, le paragraphe II prévoit un abaissement transitoire de l'âge d'annulation du coefficient de minoration uniquement pour l'attribution du minimum garanti.

Enfin, le **paragraphe III** dispose que les nouvelles règles applicables au minimum garanti s'appliquent aux pensions liquidées à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, une exception est prévue pour les fonctionnaires civils et les magistrats qui auront atteint, avant cette date, l'âge d'ouverture des droits à pension qui leur est applicable en vertu des dispositions législatives actuellement en vigueur. Les fonctionnaires qui ont déjà, à la date d'entrée en vigueur de la loi, un droit à pension ouvert conservent le bénéfice du minimum garanti dans les conditions résultant du droit antérieur.

Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, la réforme du minimum garanti conduirait aux économies suivantes :

<i>(en millions d'euros)</i>		
	2015	2020
CAS « Pensions »	140	270
CNRACL	350	650

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - Le texte adopté par la commission

Votre commission approuve la réforme du minimum garanti qui permettra de rapprocher les règles applicables dans le secteur public de celles qui perdurent dans le secteur privé, même si ce rapprochement demeure incomplet, le montant du minimum garanti restant supérieur à celui du minimum contributif du régime général.

Elle souhaite cependant formuler deux observations :

en premier lieu, le texte proposé prévoit des exceptions à la nécessité de bénéficier de la durée d'assurance requise pour une pension à taux plein ou d'atteindre l'âge d'annulation du coefficient de minoration pour bénéficier du minimum garanti. Ces exceptions sont différentes pour les fonctionnaires civils et les militaires, sans que ces différences soient justifiées par des raisons objectives. Ainsi, le cas d'infirmité ou de maladie incurable d'un conjoint de militaire et celui dans lequel un officier est parent d'un enfant atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 % ne sont pas visés alors qu'ils sont prévus pour les fonctionnaires civils. Sur la proposition de son rapporteur, la commission a en conséquence adopté un **amendement** étendant les exceptions aux cas qui viennent d'être mentionnés ;

en second lieu, l'article 24 prévoit une application du texte aux pensions liquidées à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. Le choix de cette date pourrait soulever des difficultés. Les fonctionnaires qui liquideront leur pension au cours des mois suivant l'adoption du projet de loi ont bien souvent d'ores et déjà effectué des demandes de simulation du montant de leur pension. Lorsque la liquidation interviendra, elle sera opérée sous l'emprise de la nouvelle loi tandis que la simulation aura été réalisée en tenant compte des règles antérieures.

Certes, le risque d'une telle situation est largement limité par la non-application de la réforme aux personnes qui ont d'ores et déjà atteint l'âge d'ouverture des droits à la retraite, mais il demeure réel pour toutes celles qui atteindront l'âge d'ouverture des droits dans les semaines suivant l'entrée en vigueur de la loi. En conséquence,

sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté un **amendement** renvoyant l'application de cet article aux pensions liquidées à compter du **1^{er} janvier 2011**.

Elle a adopté cet article ainsi modifié.

**⁶⁷ Retraites : vingt fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008.*

Article 24 bis A Rapport au Parlement sur les bonifications accordées aux fonctionnaires

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur les bonifications de services accordées aux fonctionnaires.

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit qu'aux services effectifs accomplis par les fonctionnaires et les militaires s'ajoutent des bonifications accordées à certains d'entre eux dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Les bonifications de l'article L. 12

L'article L. 12 énumère six catégories de bonifications :

- bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe ;
- bonification pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 ;
- bénéfices de campagne dans le cas de services militaires, notamment pour services à la mer et outre-mer ;
- bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé ;
- bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours pour lequel ils ont été recrutés (dont l'article 24 bis du projet de loi prévoit la suppression) ;
- bonification du cinquième du temps de service accompli accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accompli au moins quinze ans de service militaire effectif ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité.

L'article L. 12 a subi d'importantes modifications lors de l'adoption de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, notamment en ce qui concerne la bonification pour enfants remise en cause par l'arrêt Griesmar de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, avant le 31 mars 2011, d'un rapport sur les bonifications inscrites à l'article L. 12.

II - Le texte adopté par la commission

Contrairement à certains autres rapports prévus par le projet de loi, celui-ci pourrait se révéler utile, dans la mesure où il apparaît souhaitable de vérifier que chacune des bonifications mentionnées à l'article L. 12 demeure justifiée, alors même que leur origine est bien souvent très ancienne. Un document récapitulant précisément les motifs de la création de chaque bonification, le nombre de bénéficiaires, le coût qu'elles

représentent, et évaluant leur pertinence, constituerait un élément d'information particulièrement précieux pour le Parlement.

En conséquence, la commission a adopté cet article sans modification.

Article 24 bis (art. L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite) Suppression d'une bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, supprime une bonification jusqu'à présent accordée aux professeurs d'enseignement technique.

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite énumère plusieurs bonifications susceptibles d'être accordées à certaines catégories de fonctionnaires.

L'une d'entre elles est reconnue aux professeurs d'enseignement technique au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours pour lequel ils ont été recrutés. Cette bonification est égale, dans la limite de cinq ans, à la durée de l'activité professionnelle dans l'industrie dont les professeurs d'enseignement technique ont dû justifier.

L'Assemblée nationale a supprimé cette disposition tout en prévoyant que les fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} janvier 2011 en conservent le bénéfice.

II - La position de la commission

La commission approuve la suppression de la bonification concernée. Un tel dispositif est largement obsolète, dès lors que les années passées dans l'industrie par les professeurs d'enseignement technique avant leur recrutement dans la fonction publique donnent lieu à cotisations et, en conséquence, à validation de durées d'assurance.

Elle a adopté cet article sans modification.

Article 24 ter (art. L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite, art. L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale) Modification des règles relatives au coefficient de majoration dans la fonction publique

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, tend à rapprocher le régime du coefficient de majoration dans la fonction publique de celui de la surcote du secteur privé.

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit, depuis la loi du 21 août 2003, l'application d'un **coefficient de minoration** ou d'un **coefficient de majoration** aux pensions des fonctionnaires selon qu'elles sont liquidées avant ou après l'obtention de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du pourcentage maximal de pension. Ce dispositif est le pendant de la décote et de la surcote mises en place pour les salariés du secteur privé.

Le coefficient de majoration est entré pleinement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 en permettant d'accroître le montant de la pension de 0,75 % par trimestre supplémentaire travaillé, au-delà de l'âge de soixante ans et de la durée de services nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension. Ce mécanisme pouvait ainsi conduire à majorer la pension jusqu'à 15 % dès lors qu'il est plafonné à vingt trimestres.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a porté le coefficient de majoration à 1,25 % par trimestre supplémentaire travaillé pour tous les régimes, permettant ainsi une majoration de pension jusqu'à 25 %.

Le coefficient de majoration ne concerne que les fonctionnaires civils et non les militaires, eu égard à leurs limites d'âge plus basses.

En 2009, le coefficient de majoration a concerné 28 % du flux de liquidation des fonctionnaires civils et a procuré un gain moyen de 153 euros par mois à ses bénéficiaires.

Fonctionnaires civils de l'Etat bénéficiaires du coefficient de majoration						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Part des agents bénéficiaires	14 %	21 %	25 %	33 %	35 %	28 %
Montant mensuel de coefficient de majoration moyen	37 €	60 €	77 €	83 €	103 €	153 €

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, le coefficient de majoration a procuré un gain moyen d'un peu plus de 93 euros aux pensionnés du flux de liquidation 2009.

Fonctionnaires hospitaliers et territoriaux bénéficiaires du coefficient de majoration							
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
FPH	Part des agents bénéficiaires	4,9 %	6,4 %	8,2 %	12,3 %	12,1 %	10,6 %
	Montant mensuel de surcote moyen	22,5 €	37,9 €	46,2 €	46,1 €	55 €	88,7 €
FPT	Part des agents bénéficiaires	11,6 %	15,4 %	14,6 %	23,5 %	23,5 %	20,3 %
	Montant mensuel de surcote moyen	21,3 €	37,4 €	46,2 €	49,9 €	60,1 €	96,1 €
Ensemble	Part des agents bénéficiaires	8,3 %	10,9 %	11,7 %	18,3 %	18 %	15,9 %
	Montant mensuel de surcote moyen	21,6 €	37,5 €	46,2 €	48,7 €	58,5 €	93,7 €

L'article 24 *ter* tend à rapprocher davantage le régime du coefficient de majoration de la fonction publique de celui de la surcote applicable dans le secteur privé.

Le **paragraphe I** insère dans l'article L. 14 un alinéa pour prévoir que les bonifications de durée de services et majorations de durée d'assurance, à l'exclusion de celles accordées au titre des enfants et du handicap, quel que soit le régime de retraite de base au titre duquel elles ont été acquises, ne sont pas prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance permettant de bénéficier du coefficient de majoration. Un décret fixera la liste des bonifications et majorations de durée concernées.

Corrélativement, le plafond de vingt trimestres actuellement prévu par la mise en oeuvre du coefficient de majoration est supprimé, dans la mesure où il n'a pas d'équivalent au régime général.

Le **paragraphe II** prévoit l'application de ces mesures d'harmonisation aux fonctionnaires affiliés au régime de la CNRACL.

Enfin, le **paragraphe III** vise à mentionner la règle d'exclusion des bonifications de durée de services et majorations de durée d'assurance pour le calcul de la durée d'assurance permettant d'accéder à la surcote dans l'article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale, qui prévoit les conditions de mise en oeuvre de la surcote dans le régime général et les régimes alignés. Actuellement en effet, lorsqu'un salarié du régime général auparavant fonctionnaire liquide sa pension, les bonifications acquises lorsqu'il était fonctionnaire sont prises en considération au titre de la durée d'assurance tous régimes qui permet de bénéficier de la surcote.

Favorable à toutes les évolutions permettant la convergence des différents paramètres des régimes de retraite, dans le respect des spécificités réelles des différents secteurs d'activité, **la commission a adopté cet article sans modification.**

Objet : Cet article additionnel tend à élargir au temps partiel la condition d'interruption d'activité permettant de bénéficier d'une majoration de durée d'assurance dans la fonction publique.

La loi portant réforme des retraites de 2003 a profondément réformé les avantages familiaux dans la fonction publique afin de les rendre compatibles avec la jurisprudence communautaire.

Ainsi, l'obtention de la majoration de durée d'assurance pour la naissance d'un enfant avant le 1^{er} janvier 2004 a été conditionnée à une interruption d'activité du fonctionnaire d'au moins deux mois.

La Commission européenne a exprimé dans un avis motivé de juin 2009 des interrogations sur la compatibilité de la réforme de 2003 avec la jurisprudence.

Dans ces conditions, la commission a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un **amendement** insérant un article additionnel pour élargir la condition d'interruption d'activité à la réduction d'activité (temps partiel). Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités de prise en compte de cette réduction d'activité dans le cadre d'un temps partiel à titre familial.

La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 24 quinquies (art. L. 4, L. 5, L. 12 et L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite) Durée de services effectifs pour bénéficier d'une pension de la fonction publique

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à ramener de quinze à deux ans la « condition de fidélité » donnant droit à une pension de retraite de la fonction publique.

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

1. La situation des « titulaires sans droit à pension »

L'article L. 4 du code des pensions civiles et militaires de retraite pose le principe selon lequel **le droit à la pension est acquis aux fonctionnaires après quinze années accomplies de services civils et militaires effectifs.**

Compte tenu de cette disposition, **tous les agents quittant la fonction publique sans droit à pension au titre des régimes de fonctionnaires sont affiliés rétroactivement au régime général et à l'Ircantec** dans le cadre d'une procédure de rétablissement comprenant à la fois le transfert des périodes d'assurance et le versement de cotisations rétroactives, part salariale et part employeur.

En 2009, un groupe de travail associant des représentants des fédérations syndicales et des représentants des administrations concernées a mis en évidence les nombreux défauts de cette situation :

- **un processus complexe** : la procédure de rétablissement dans le régime général et à l'Ircantec implique trois groupes d'acteurs : les derniers employeurs, les régimes d'origine, les acteurs des validations financière et administrative, notamment les régimes d'accueil. La multiplicité des règles, la nécessité de distinguer les flux administratifs et financiers dans le traitement des dossiers, le nombre d'intervenants contribuent à faire de la procédure de titulaire sans droit un mécanisme particulièrement lourd ;

- **des délais de traitement très longs** : la complexité du processus et la multiplicité des acteurs freinent le traitement des dossiers, de même que les envois tardifs des dossiers aux régimes et le traitement souvent manuscrit des données ;

- **une procédure coûteuse** : près de deux cents emplois exclusivement dédiés à la procédure des titulaires sans droit ont été identifiés par les principaux acteurs ;

- **un processus incompris des agents pour deux raisons principales :**

les appels de cotisations complémentaires de l'Ircantec intervenant de nombreuses années après le départ du secteur public et sans information préalable ;

les difficultés des titulaires sans droit à obtenir une estimation de leur future pension.

Depuis 2000, le flux annuel moyen des titulaires sans droit est d'environ 30 000 personnes, mais le nombre de dossiers traités est très irrégulier puisqu'il varie entre 20 000 et 45 000 par an.

Au sein de cette population, deux classes d'âge se distinguent, les vingt/vingt-neuf ans qui représentent 29 % des effectifs réaffiliés en 2007 à l'Ircantec et les cinquante-cinq/soixante-quatre ans qui représentent 50 % de ce même flux.

Cet accroissement important entre cinquante-cinq et soixante-quatre ans a deux origines : d'une part, des **entrées tardives dans la fonction publique** (notamment à l'occasion de titularisations), d'autre part, des **rétablissements tardifs au régime général et à l'Ircantec** (plus de la moitié des dossiers en retard traités en 2007 concernant des départs de la fonction publique des années 1970 et plus d'un tiers des périodes antérieures).

Les titulaires sans droit se répartissent de la manière suivante :

- fonction publique territoriale : 28 % ;
- ministère de la défense : 26 % ;
- fonction publique hospitalière : 11 % ;
- fonction publique de l'Etat (hors défense et éducation nationale) : 11 % ;
- éducation nationale : 7 %.

Face au constat qu'il a dressé, le groupe de travail, mis en place par le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, a envisagé cinq pistes d'évolution :

- **choisir une affiliation directe au régime général pour certaines catégories de populations** (militaires du rang et volontaires de l'armée, agents recrutés tardivement) ;
- **continuer les transferts de périodes d'affiliation mais supprimer les transferts de cotisations rétroactives** entre régimes et salariés ;
- **abaisser la durée de services nécessaire** pour obtenir une pension de fonctionnaire ;
- **supprimer purement et simplement la condition de durée nécessaire** pour obtenir une pension de fonctionnaire ;
- **mettre à la charge de l'employeur et du régime initial les cotisations salariales rétroactives.**

L'amendement déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement fait le choix de l'abaissement significatif de la durée nécessaire pour avoir droit à une pension.

2. Le dispositif retenu

Les **paragraphes I et II** de l'article 24 *quinquies* visent à abaisser la condition dite « de fidélité » nécessaire pour obtenir une pension en modifiant l'article L. 4 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Si le Gouvernement a annoncé, lors des débats à l'Assemblée nationale, son intention de ramener à deux ans cette condition de durée, le texte proposé renvoie à un décret en Conseil d'Etat sa fixation, seul le principe d'une durée minimale restant posé par la loi.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, la durée de deux ans apparaît raisonnable dès lors qu'un grand nombre de fonctionnaires effectuent une scolarité avant leur entrée en fonction. La nouvelle durée de services effectifs serait applicable aux fonctionnaires radiés des cadres à compter du 1^{er} janvier 2011.

Le **paragraphe III** modifie l'article L. 5 du code des pensions, relatif aux services pris en compte dans la constitution du droit à pension. Dans sa rédaction actuelle, résultant de la loi du 21 août 2003, cet article dispose que peuvent être pris en compte pour la constitution du droit à pension les services d'auxiliaire, de temporaire, d'aide ou de contractuel, y compris les périodes de congé régulier pour longue maladie, accomplis dans les administrations centrales de l'Etat, les services extérieurs en dépendant et les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel et commercial, si la validation des services de cette nature a été autorisée pour cette administration par un arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre des finances, et si elle est demandée dans les deux années qui suivent la date de la titularisation ou d'entrée en service pour les militaires sous contrat.

L'utilisation de ce dispositif entraîne le paiement au Trésor public de retenues rétroactives calculées sur le traitement indiciaire du fonctionnaire titulaire à la date de sa demande.

Ce dispositif ne pourra plus, selon les termes du projet de loi, être utilisé que par les fonctionnaires titularisés au plus tard le 1^{er} janvier 2013, et s'éteindra donc à la fin de l'année 2014.

Par ailleurs, ces validations de services d'auxiliaire, de même que les périodes de services accomplies à temps partiel ne pourront plus, dès l'entrée en vigueur de la loi, être prises en compte pour parfaire la nouvelle durée de deux ans nécessaire pour avoir droit à une pension de la fonction publique.

Le **paragraphe IV** prévoit que les services d'auxiliaire, de temporaire, d'aide ou de contractuel validés en application de l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite ne peuvent être pris en compte pour parfaire la condition de services effectifs permettant, en application de l'article 23 du projet de loi et sous certaines conditions, aux parents de trois enfants ayant accompli quinze ans de services effectifs, de continuer à bénéficier du dispositif de départ anticipé dont la réforme entraînera la fermeture.

Le **paragraphe V** vise à compléter l'article L. 12 du même code, afin de prévoir que les bonifications de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe, les bonifications liées aux bénéficiaires de campagne dans le cas de services militaires et les bonifications pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé ne sont prises en compte que lorsque la pension rémunère au moins quinze années de services effectifs. En revanche, elles continueront à être prises en compte sans condition de durée pour les fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité.

Enfin, le **paragraphe VI** vise à modifier l'article L. 17, relatif au **minimum garanti dans la fonction publique**, déjà substantiellement réformé par l'article 24 du projet de loi. Compte tenu de l'abaissement de quinze à deux ans de la durée de services nécessaire pour avoir droit à une pension de la fonction publique, il s'agit de définir les modalités de calcul du minimum garanti pour les pensions correspondant à une durée de services comprise entre deux et quinze ans.

Pour ces durées de services, le minimum garanti sera égal, pour chaque année, au montant du minimum garanti rémunérant la durée d'activité nécessaire pour obtenir le pourcentage maximal de pension rapporté à cette durée.

Dans ces conditions, le calcul du minimum garanti continuera à ne pas être linéaire en fonction de la durée de cotisation. En effet, le texte actuel de l'article L. 17 du code des pensions, que l'article 24 du projet de loi ne modifie pas sur ce point, prévoit que le niveau du minimum garanti rémunérant quinze années de services est égal à 57,5 % du minimum garanti rémunérant au moins quarante années de services effectifs. Le minimum garanti demeurera donc d'un niveau sensiblement différent pour les personnes quittant la fonction publique avant ou après d'avoir effectué quinze ans de services effectifs.

Pour les pensions rémunérant moins de quinze ans de services au **motif d'invalidité**, la règle actuelle de calcul rapportant le montant du minimum garanti rémunérant quinze ans de services (57,5 % du minimum garanti rémunérant quarante années de services) au nombre effectif d'années de service sera maintenue.

II - Le texte adopté par la commission

Votre commission approuve sans réserve la réduction de quinze à deux ans de la durée de services nécessaire pour bénéficier d'une pension de la fonction publique. Un tel abaissement de la condition de fidélité a déjà été réalisé dans les régimes spéciaux réformés en 2008, la durée de services nécessaire ayant même été ramenée à un an.

Cette mesure contribuera à résoudre en partie les difficultés liées à l'appartenance successive à plusieurs régimes de retraite. La disparition concomitante de la possibilité de valider des services d'auxiliaire est logique. A partir du moment où il est mis fin aux versements de personnel ayant une durée de services comprise entre deux et quinze ans vers le régime général et l'Ircantec, il est normal qu'il soit également mis fin aux transferts de périodes d'activité du régime général vers les régimes de la fonction publique.

De même, le conditionnement de la prise en compte des principales bonifications spécifiques à la fonction publique (bonifications de dépaysement, bonifications pour bénéficiaires de campagne, bonifications pour l'exercice d'un service aérien ou sous-marin) à une durée de services de quinze ans n'apparaît pas anormal, dès lors qu'actuellement aucune bonification n'est prise en compte lorsque des agents quittent la fonction publique avant d'avoir effectué quinze ans de services.

En revanche, votre commission considère que le dispositif prévoyant que les validations de services d'auxiliaire ne sont pas prises en compte pour la mise en oeuvre du dispositif maintenant le droit au départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants et ayant effectué quinze ans de services avant le 1^{er} janvier 2012 est porteur d'incertitudes.

A l'initiative d'Alain Gournac et du Gouvernement, elle a adopté un **amendement** remplaçant ces dispositions par une mesure de simplification justifiée par la diminution de quinze ans à deux ans de la durée de services effectifs nécessaire pour bénéficier d'une pension. Dès lors que cette réduction va logiquement conduire, dans certains cas, au versement de pensions d'un montant très faible (moins de cent euros par mois), l'amendement modifie l'article L. 90 du code des pensions pour autoriser le versement des plus petites pensions soit sous la forme d'un capital, soit à un rythme différent du mois. Le versement mensuel de ces pensions réduites serait source de frais de gestion particulièrement élevés au regard des montants en cause.

Elle a également adopté un **amendement** présenté par son rapporteur réparant une erreur matérielle qui aurait pour effet de priver les militaires radiés des cadres pour invalidité des bonifications aujourd'hui prises en compte.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.