

Avis n° 727 (2009-2010) de M. [Jean-Jacques JÉGOU](#), fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 septembre 2010

CHAPITRE II - LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES RÉGIMES SPÉCIAUX, DES MARGES DE PROGRÈS

Le financement des pensions des fonctionnaires constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les finances publiques. Ces dernières sont en effet prises en charge par le budget de l'Etat pour les pensions des fonctionnaires civils et militaires, et par des caisses de retraite - la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) -, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et les agents non-titulaires.

Selon les données de la direction du budget, transmises à votre commission des finances à l'occasion de sa table-ronde « Rendez-vous 2010 pour les retraites »^{14(*)}, **le montant des pensions versées par les régimes des trois fonctions publiques** - fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière - a représenté, en 2008^{15(*)}, **55 milliards d'euros**, soit **22 % du total des prestations vieillesse versées** cette année-là (régimes de base et régimes complémentaires).

Le seul régime de retraite de la fonction publique d'Etat comptait, à la fin de l'année 2009, 2,2 millions de pensionnés, soit une dépense de pensions de 43,5 milliards d'euros, dont 34,7 milliards au titre des pensions civiles. **Le régime de retraite de la fonction publique d'Etat constitue ainsi le deuxième régime de retraite en France** par le nombre de pensionnés et par la masse financière totale versée chaque année.

Le poids des régimes de retraites de la fonction publique dans le « paysage » général des systèmes de retraite

Autres régimes complémentaires : 6 milliards d'euros				
AGIRC : 20 milliards d'euros				
ARRCO : 40 milliards d'euros				
Régime général : 85 milliards d'euros	Fonctions publiques : 55 milliards d'euros	Régimes Agric col s 14 Mds d'euros	Autres régimes spéciaux 13 Mds d'euros	Indépendants et divers 8 Mds d'euros

Source : direction du budget

La réforme des systèmes de retraite de la fonction publique apparaît aujourd'hui **doublement nécessaire** :

- d'une part, **par mesure d'équité** car si la réforme de 2003 a permis une amorce de la convergence entre les secteurs public et privé, des spécificités demeurent encore dans la fonction publique ;

- d'autre part, **pour des raisons de soutenabilité financière** : les projections actualisées du COR font en effet apparaître un besoin de financement pour les régimes de retraite de la fonction publique de près de 20 milliards d'euros en 2015, soit environ la moitié du besoin de financement total des systèmes de retraites (régime général, fonction publique et indépendants). L'augmentation continue de la part financée par l'Etat ne peut, à elle seule, constituer une réponse soutenable pour les finances publiques.

Les mesures proposées par le titre II (mesures d'âge) et le titre III (mesures de rapprochement entre régimes)^{16(*)} du présent projet de loi apportent des éléments de réponse à ces deux problématiques. Cependant, **des marges d'amélioration en vue d'une plus grande équité entre assurés demeurent**. En particulier, votre rapporteur pour avis déplore, d'une part, que les catégories dites « actives » de la fonction publique ne fassent pas l'objet d'un réexamen et, d'autre part, que la présente réforme ne doive s'appliquer que de façon différée aux régimes spéciaux de retraite.

I. UNE DOUBLE NÉCESSITÉ DE RÉFORME : POURSUIVRE LA CONVERGENCE DES SYSTÈMES DE RETRAITE ET ASSURER LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. LES RÉFORMES DE 2003 ET 2008 : UN PREMIER PAS VERS LA CONVERGENCE

1. La comparaison des régimes de retraite dans le secteur privé et la fonction publique, un exercice délicat

Comme le soulignent les travaux du COR, la comparaison des régimes de retraite dans le secteur privé et la fonction publique est un exercice complexe.

Dans son premier rapport publié en 2001^{17(*)}, le COR n'abordait ainsi qu'avec réticence la question de la comparaison de l'effort contributif des différents régimes de retraite. Il soulignait notamment que les taux de cotisation ne sont pas directement comparables, dans la mesure où ils ne s'appliquent **pas aux mêmes assiettes de rémunération** - les primes accordées dans la fonction publique ne sont que partiellement prises en compte - et **ne couvrent pas les mêmes périmètres** - certains régimes couvrent, outre le risque vieillesse, le risque d'invalidité et de cessation d'activité.

De manière plus générale, une simple comparaison des règles appliquées dans le secteur privé et la fonction publique ne permet pas une appréciation fine des disparités de situation des assurés. D'autres indicateurs, notamment l'espérance de vie ou le profil de carrière, doivent également être pris en compte.

Aussi le COR conclut-il dans un document de travail de juin 2009^{18(*)}, consacré aux travaux les plus récents réalisés en France sur les différences de situation au regard de la retraite des salariés du secteur privé et des fonctionnaires : « *Compte tenu de la multiplicité des indicateurs mobilisés et de la difficulté à comparer des situations effectivement comparables entre salariés du secteur privé et salariés du secteur public, il est délicat de tirer des conclusions définitives de ces différents travaux. Il en ressort néanmoins que, si des différences de situation existent, elles peuvent apparaître à l'avantage des fonctionnaires. Ces différences ne résulteraient d'ailleurs pas seulement ou nécessairement de différences de règles en matière de retraite, mais pourraient renvoyer à des écarts d'âge d'entrée dans la vie active, de salaire ou d'espérance de vie* ».

Ces derniers travaux ne tiennent pas compte des effets de la réforme de 2003.

* ¹⁴ Audition de Philippe Josse, directeur du budget, et Jean-Yves Raude, trésorier payeur général, directeur du service des retraites de l'Etat, à l'occasion de la table ronde « Rendez-vous 2010 pour les retraites », le 2 juin 2010, reproduite en annexe au présent rapport.

* ¹⁵ Seuls les chiffres de 2008 de l'ensemble des régimes obligatoires de base et complémentaires sont disponibles.

* ¹⁶ L'article 22 du titre III (dispositif « carrières longues ») est examiné dans le cadre de la première partie du présent rapport.

* ¹⁷ Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : renouveler le contrat social entre les générations », décembre 2001.

* ¹⁸ Conseil d'orientation des retraites, « Situation des assurés au regard de la retraite : éléments de comparaison entre salariés des secteurs public et privé », juin 2009.

2. Les principales mesures de convergence adoptées depuis 2003

a) Une convergence partielle et graduelle amorcée par la réforme « Fillon »

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dite loi « Fillon », a procédé à **un rapprochement partiel et graduel** du régime de retraite de la fonction publique avec celui du secteur privé.

En effet, alors que la réforme de 1993^{19(*)} avait procédé à l'augmentation du nombre d'années de cotisation nécessaires à l'obtention d'une retraite à taux plein pour les salariés du secteur privé (passage de 150 trimestres cotisés, soit 37,5 annuités, à 160 trimestres cotisés, soit 40 annuités), tel n'avait pas été le cas pour la fonction publique et les régimes spéciaux de retraite.

La réforme de 2003 a ainsi, à titre principal, **aligné la durée de cotisation des régimes de retraite de la fonction publique sur celle du régime général de façon progressive dès 2003** (à raison de deux trimestres supplémentaires par an) **pour atteindre**, comme dans le secteur privé, **40 annuités en 2008**.

A partir de 2009, la convergence étant réalisée, la durée d'assurance augmente progressivement de façon identique dans les deux secteurs, pour atteindre 41 annuités en 2012. A compter de cette date, elle progressera jusqu'à 2020 de telle manière que tout allongement de la durée de retraite induite par une augmentation de l'espérance de vie soit financé par une augmentation de la durée de cotisation, le ratio durée d'assurance / durée de retraite, fixé en 2003, devant demeurer constant jusqu'en 2020.

Il est à noter que le « rattrapage » des régimes spéciaux de retraite n'a, quant à lui, commencé qu'en 2008 (*cf. infra*).

Augmentation de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein dans la fonction publique

Année d'ouverture des droits	Durée minimale d'assurance en annuités	Durée minimale d'assurance en trimestres
2003 et années antérieures	37,50	150
2004	38,00	152
2005	38,50	154
2006	39,00	156
2007	39,50	158

2008	40,00	160
2009	40,25	161
2010	40,50	162
2011	40,75	163
2012	41,00	164

Source : direction du budget pour le COR - document n° 3-1 : « Bilan descriptif des principales évolutions et mesures récentes dans la fonction publique et les régimes spéciaux » - juillet 2010

Dans la même logique d'une harmonisation progressive des règles applicables aux systèmes de retraite de la fonction publique et du secteur privé, la loi précitée du 21 août 2003 a, par ailleurs, prévu :

- **l'instauration progressive d'une décote** pour les régimes de la fonction publique et l'atténuation progressive de celle préexistant dans le régime général, de telle sorte que leurs mécanismes convergent à l'horizon 2020 (cf. encadré suivant) ;

- **la création parallèle d'une surcote** destinée à permettre aux fonctionnaires souhaitant obtenir une meilleure retraite, de travailler plus longtemps. Cette surcote est définie en des termes équivalents dans les deux secteurs depuis 2009 (cf. encadré suivant) ;

- **l'indexation de la revalorisation des pensions sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac** constatée chaque année, comme dans le secteur privé ;

- enfin, la création d'un **régime public de retraite additionnelle** pour les fonctionnaires, dont les ressources sont constituées de cotisations versées à égalité par les « salariés » et les « employeurs », et dans lequel les droits s'acquiescent sous forme de points en fonction de l'assiette cotisée, composée des primes et indemnités non prises en compte dans l'assiette de calcul de la retraite.

Les coefficients de minoration et de majoration (décote/surcote) pour le calcul des retraites de la fonction publique

La décote (articles L. 14-I et L. 14-II du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Afin de permettre un ajustement des comportements individuels, une montée en charge progressive de la décote 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 4 trimestres en 2006 à 20 trimestres en 2020**. L'effet de la décote sera donc plafonné en 2020, à 25 %.

La décote est calculée en fonction du nombre de trimestres manquants pour atteindre soit la limite d'âge du grade détenu par le fonctionnaire, soit le nombre de trimestres, permettant d'obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire (156 en 2006, 164 en 2012), suivant ce qui est le plus avantageux pour la personne concernée. Dans ce dispositif, la décote n'est pas appliquée aux pensions liquidées lorsque les agents ont atteint la limite d'âge. La décote n'est pas non plus appliquée aux pensions des fonctionnaires handicapés dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % ou mis à la retraite pour invalidité ni aux pensions de réversion lorsque le fonctionnaire décède avant la liquidation de sa propre pension.

Les services effectués à temps partiel sont par ailleurs décomptés comme des services à temps plein pour le calcul de la durée d'assurance.

Ce mécanisme de décote est également applicable aux militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 55 ans lorsqu'ils sont mis à la retraite à compter de l'âge de 50 ans car ceux-ci effectuent des carrières longues comparables à celles des fonctionnaires civils.

En revanche, pour les militaires dont la limite d'âge est inférieure à 55 ans ou pour les militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 55 ans mais qui sont mis à la retraite avant l'âge de 50 ans, un mécanisme particulier est prévu aux alinéas 2 et suivants du II de l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires. La décote représente alors 1,25 % par trimestre manquant et est plafonnée à dix trimestres (soit un effet maximal de 12,5 %).

· **La surcote (article L. 14-III du code des pensions civiles et militaires de retraite)**

Un coefficient de majoration, pour les fonctionnaires civils, **accroît le montant de la pension de 0,75 % par trimestre supplémentaire travaillé, après le 1^{er} janvier 2004**, au-delà de l'âge de 60 ans et de la durée de services nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension (les trois conditions sont cumulables). Ce coefficient est intégralement appliqué depuis l'année 2004, sans dispositions transitoires. Ce mécanisme peut permettre de majorer la pension jusqu'à 15 % dès lors qu'il est, à l'instar de la décote, plafonné à 20 trimestres.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a porté **ce coefficient à 1,25 % par trimestre supplémentaire travaillé** pour tous les régimes. Une personne atteignant le taux plein à soixante ans mais poursuivant son activité pendant cinq ans peut ainsi voir sa pension majorée de 25 %.

Ce mécanisme de surcote ne concerne que les fonctionnaires civils et non les militaires, eu égard à leurs limites d'âges basses comparées à celles des fonctionnaires civils.

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

b) Les mesures mises en oeuvre dans le cadre du « rendez-vous 2008 »

Les dispositions mises en oeuvre dans le cadre du « rendez-vous 2008 » ont eu, quant à elles, **davantage tendance à renforcer l'emploi des seniors que la convergence** entre les secteurs publics et privés. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a ainsi :

- ouvert **la possibilité aux catégories dites « actives » de travailler au delà de l'âge légal de départ à la retraite**, sous réserve de leur aptitude physique ;
- **assoupli les règles de cumul emploi/retraite** : les fonctionnaires, sous réserve qu'ils aient liquidé leurs pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux, peuvent cumuler sans aucune restriction leur pension et le revenu d'une activité professionnelle à partir de 60 ans, s'ils ont cotisé la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein ou, à défaut, à partir de 65 ans ;
- durci **le dispositif de cessation anticipée d'activité pour « carrières longues »** pour l'aligner sur les règles du régime général. Le droit à retraite avant 60 ans des fonctionnaires ayant accompli une carrière longue est désormais soumis à trois conditions cumulatives : une durée totale d'assurance et de périodes reconnues équivalentes tous régimes de base confondus, égale à la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension à taux plein majorée de 8 trimestres ; une durée d'assurance cotisée à la date d'effet de la pension qui varie en fonction de l'âge de l'assuré ; un âge précoce de début de carrière (avant 16 ans ou 17 ans) ;
- **organisé, enfin, la disparition progressive de l'indemnité temporaire au profit des pensionnés titulaires d'une pension de l'Etat et justifiant d'une résidence effective outre-mer**²⁰⁽⁶⁾. Le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 prévoit en effet de majorer le montant de la pension civile ou militaire versée aux anciens fonctionnaires de l'Etat ou aux militaires ayant une résidence effective dans certaines collectivités d'outre-mer.

Cette majoration est de 35 % à la Réunion et Mayotte, 40 % à Saint-Pierre et Miquelon et 75 % à Wallis et Futuna, en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française.

A l'occasion du « Rendez-vous 2008 », **les règles de gouvernance de l'IRCANTEC ont également été revues**. Deux critères de solvabilité à moyen et long terme ont notamment été instaurés : 1) le paiement des pensions doit être assuré sur une durée de 30 ans par les cotisations futures et les réserves du régime, 2) le régime doit disposer à l'horizon de 20 ans d'un montant de réserves équivalent, au minimum, à une année et demi de prestations évaluées à cette date.

* ¹⁹ Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

* ²⁰ La disposition introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (article 96 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009) ayant été considérée comme « cavalier social » par le Conseil constitutionnel, le mécanisme a été réintroduit, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, en loi de finances rectificative pour 2008 (article 137 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008).

3. Un effet qui commence à être perceptible, mais des spécificités qui demeurent

a) *L'âge moyen de départ à la retraite dans la fonction publique a certes augmenté, mais reste inférieur à celui constaté dans le secteur privé*

Comme l'a indiqué Philippe Josse, directeur du budget, devant votre commission des finances^{21(*)}, **les effets de la réforme de 2003 restent encore aujourd'hui incertains**.

En effet, s'agissant de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, les paramètres appliqués à la liquidation de la pension sont ceux de l'année d'ouverture des droits, de façon à stabiliser pour chaque assuré les conditions de départ à la retraite. Dès lors, **un certain retard s'observe pendant la montée en charge de la réforme**. Aussi, en 2008, moins de 50 % des fonctionnaires civils ont-ils été effectivement soumis aux paramètres de 2008.

Ventilation des flux de départs annuels selon la durée cible pour les fonctionnaires civils

Durée de référence	2003	2004	2005	2006	2007	2008
150 trimestres	100 %	65 %	42 %	31 %	23 %	20 %
152 trimestres	-	35 %	18 %	7 %	5 %	4 %
154 trimestres	-	-	40 %	16 %	7 %	5 %
156 trimestres	-	-	-	46 %	20 %	10 %
158 trimestres	-	-	-	-	45 %	20 %
160 trimestres	-	-	-	-	-	41 %

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

Néanmoins, **une augmentation de l'âge effectif de liquidation des droits à pension commence à être observée** : l'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires a ainsi augmenté, entre 2000 et 2008, de 12 mois dans la fonction publique d'Etat (fonctionnaires civils uniquement).

Celle-ci est due non seulement à un effet de composition - la baisse d'effectifs des catégories dites « actives », puisque les instituteurs, devenus professeurs des écoles, sont désormais considérés comme « sédentaires » - mais aussi au **nouveau système de décote et de surcote** : 35 % des liquidants ont bénéficié de la surcote en 2008, contre 14 % en 2004.

L'âge moyen de départ à la retraite dans la fonction publique demeure cependant toujours inférieur - de deux ans et 4 mois - à celui observé dans le secteur privé.

Comparaison de l'âge de départ en retraite dans le secteur public et le secteur privé

Année	Age moyen de liquidation des fonctionnaires civils de l'Etat	Age moyen de liquidation des salariés du régime général
1990	57 ans et 5 mois	62 ans
1995	57 ans et 9 mois	61 ans et 7 mois
2000	57 ans et 8 mois	61 ans et 9 mois
2005	57 ans et 8 mois	61 ans et 2 mois
2008	58 ans et 8 mois	61 ans

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

b) Des spécificités qui demeurent

Par ailleurs, comme le montre le tableau suivant, de nombreuses **règles spécifiques à la fonction publique demeurent en ce qui concerne les modes de calcul et les conditions de liquidation des pensions.**

Comparatif des règles applicables dans le régime général et la fonction publique avant application du présent projet de loi

	Régime général	Fonction publique
Durée minimale de service	-	15 ans
Age d'ouverture des droits	60 ans	60 ans (50 ou 55 ans pour les catégories « actives »)
	-	Possibilité de départ après 15 ans de service pour les fonctionnaires ayant 3 enfants
	Dispositif « carrières longues » similaire	
Calcul de la pension	50 % x S* x (durée d'assurance/40 ans**) + retraite complémentaire	75 % x traitement indiciaire x (durée d'assurance/40 ans**)
* S : salaire de référence	Moyenne des salaires des 25 meilleures années	Moyenne des salaires sur les 6 derniers mois
** Durée d'assurance exigée	Convergence depuis 2008 : Ø 40 ans en 2008	

	Ø 41 ans en 2012			
	Ø A compter de 2013, la durée de référence doit évoluer en fonction de l'espérance de vie, de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté en 2003 entre le « temps de travail » et le « temps de retraite »			
Taux de cotisation	Taux de cotisation salarié global : * <u>Non-cadres</u> : 10,55 % (s* = PSS**) 9 % (PSS < s = 3 PSS) 0,1 % (s > 3 PSS) * <u>Cadres</u> : 10,58 % (s = PSS) 8,83 % (PSS < s = 8 PSS) 0,1 % (s > 8 PSS)	Taux de cotisation employeur global : : * <u>Non-cadres</u> : 15,6 % (s = PSS) 14,9 % (PSS < s = 3 PSS) 1,6 % (s > 3 PSS) * <u>Cadres</u> : 15,82 % (s = PSS) 15,72 % (PSS < s = 8 PSS) 1,6 % (s > 8 PSS)	Taux de cotisation salarié : * Sur le traitement indiciaire : 7,85 % * Sur les primes : 5 %	Taux de cotisation employeur (cotisations fictives) : * Sur le traitement indiciaire : 62,14 % * Sur les primes : 5 %
Décote/surcote	Convergence en 2020 : - 5 % / + 5 % par an dans la limite de 5 ans			
Majoration de durée d'assurance pour enfant	2 ans par enfant	- 1 an par enfant (né avant 2004) - 6 mois par enfant (né après 2004)		
Majoration de durée d'assurance pour trois enfants	+ 10 % pour trois enfants	+ 10 % pour trois enfants + 5 % par enfant au-delà de trois		
Revalorisation	Indice des prix à la consommation			
Minimum contributif / garanti	Objectif de 85 % du SMIC net pour une carrière cotisée complète par mois	1067 euros par mois pour 40 annuités		
Pensions de réversion	54 % (ou 60 %) sous condition d'âge et de ressources	50 % sans condition d'âge et de ressources		

Source : commission des finances, d'après les données de la direction du budget



Spécificités que le présent projet de loi propose de réexaminer

Par mesure d'équité, ces spécificités encore observées aujourd'hui justifient leur réexamen dans le cadre du présent projet de loi. **L'ampleur des besoins de financement des régimes de retraites de la fonction publique constitue le second facteur d'urgence à agir.**

** ²¹ Audition de Philippe Josse, directeur du budget, à l'occasion de la table ronde « Rendez-vous 2010 pour les retraites », le 2 juin 2010, reproduite en annexe au présent rapport.*

B. DÈS 2015, UN BESOIN DE FINANCEMENT ÉQUIVALENT À LA MOITIÉ DE CELUI DE L'ENSEMBLE DES SYSTÈMES DE RETRAITES

1. Les dépenses de retraite, une composante dynamique des dépenses de l'Etat

a) Un équilibre apparent qui pèse directement sur le déficit de l'Etat

Avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)^{22(*)}, les opérations budgétaires relatives aux pensions civiles et militaires de retraite étaient retracées de manière éclatée et peu lisible au sein du budget général de l'Etat. Cette présentation rendait difficiles les comparaisons et rapprochements avec les autres régimes de retraite, ainsi que la mise en évidence des évolutions tendanciennes, et notamment des conditions de partage de l'effort contributif entre l'Etat et ses agents.

L'article 21 de la LOLF a ainsi prévu la création d'**un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »** destiné à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires.

Un compte d'affectation spéciale, au sens de l'article 21 de la LOLF, ayant vocation à **retracer des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées**, le CAS « Pensions », retrace ainsi :

- **en dépenses : les pensions des fonctionnaires** civils et militaires, mais également les transferts démographiques entre régimes et les affiliations rétroactives ;

- **en recettes : outre les cotisations salariales et celles de l'Etat employeur**, celles des autres employeurs publics, le versement progressif des soultes de France Télécom et de la Poste - celles-ci ont été affectées à un établissement public qui les reverse par fractions au budget de l'Etat -, les validations de services et les rachats d'années d'étude ainsi que les compensations démographiques. Par ailleurs, depuis 2010, un versement de la CNRACL vient neutraliser les effets de la décentralisation de certains personnels (*cf. infra*).

L'ensemble des crédits retracés par le CAS « Pensions » en 2010 a ainsi représenté plus de **51 milliards d'euros en 2010**^{23(*)}, répartis en trois programmes :

- « Pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité » (46,7 milliards d'euros en 2010) ;

- « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » (1,8 milliard d'euros en 2010) ;

- « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » (2,6 milliards d'euros en 2010).

Le premier programme « Pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité », qui correspond au régime de retraite des fonctionnaires d'Etat, est lui-même subdivisé en trois actions : « Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite » (37,3 milliards d'euros en 2010), « Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite » (9,2 milliards d'euros en 2010) et « Allocations temporaires d'invalidité » (0,1 milliard d'euros en 2010).

Comme tous les comptes d'affectation spéciale, le CAS « Pensions » doit être géré à l'équilibre. **Par construction, chaque année, l'équilibre du CAS est assuré par la contribution employeur à la charge de l'Etat**, calculée de manière à ajuster les recettes aux besoins de financement.

Trois taux distincts de contribution de l'Etat-employeur sont ainsi retenus chaque année : un taux « civil », un taux « militaire » et un taux « allocations temporaires d'invalidité »^{24(*)}. Chacun de ces taux est fixé pour équilibrer financièrement chaque action du programme « Pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité », compte tenu des dépenses de l'action considérée et des autres recettes qui lui sont rattachées. En constante augmentation, ces taux de contribution pour 2010 ont été fixés à **62,14 % pour les personnels civils**, 108,63 % pour les personnels militaires et 0,33 % au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité.

Evolution du taux de cotisation employeur (historique et prévisionnel)

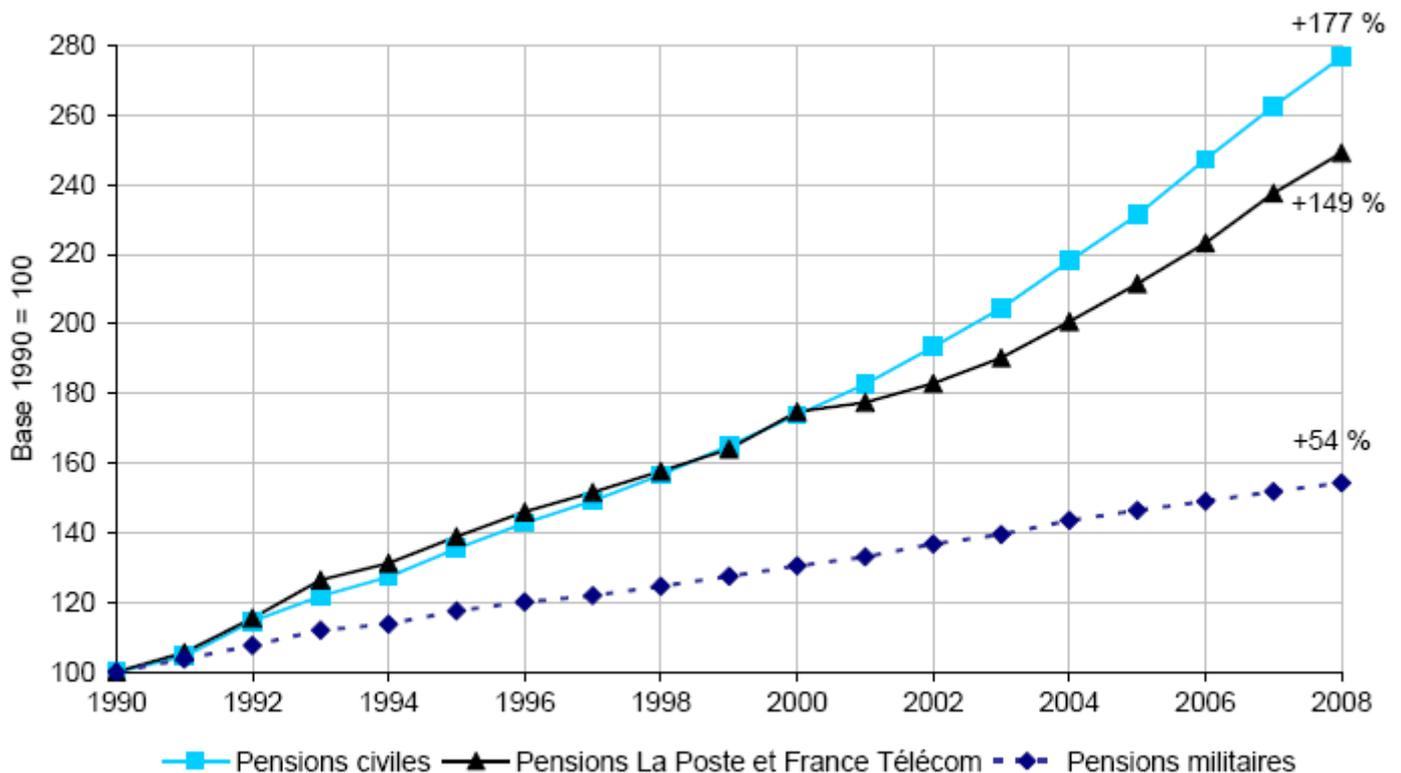
Année	Taux de cotisation		
Taux de cotisation employeur implicite (1995-2005)			
1995	48,6 %		
1996	49,2 %		
1997	48,7 %		
1998	52,3 %		
1999	52,7 %		
2000	56,8 %		
2001	59,4 %		
2002	48,6 %		
2003	49,2 %		
2004	48,7 %		
2005	52,3 %		
Taux de cotisation employeur explicite (2006-2010)			
	Pensions de retraite - civils	Allocation temporaire d'invalidité - civils	Pensions militaires
2006	49,90 %	0,30 %	100,00 %
2007	50,74 %	0,31 %	101,05 %
2008	55,71 %	0,31 %	103,50 %
2009	60,14 %	0,32 %	108,39 %
2010	62,14 %	0,33 %	108,63 %
Prévisions de taux d'équilibre technique (hors compensations démographiques et autres transferts) - part employeur (la part salarié est supposée stable à 7,85 %)			
2015	69,2 %		
2020	71,2 %		
2030	72,8 %		
2040	72,6 %		
2050	69,1 %		

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

b) Une augmentation de la dépense annuelle de près de 4,8 % depuis 1990

Or, les **dépenses liées aux pensions civiles et militaires** sont particulièrement dynamiques : elles ont presque **triplé depuis 1990**, augmentant de 4,8 % par an en moyenne alors que les prix progressaient annuellement de 1,7 %, soit un écart de 3 points. En une année, **entre 2008 et 2009, le montant total des pensions versées a augmenté de 1,6 milliard d'euros**, passant de 32,966 milliards à 34,577 milliards d'euros^{25(*)}.

Evolution du montant total des pensions civiles et militaires depuis 1990



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

Comme l'a souligné Philippe Josse^{26(*)}, cette situation résulte d'abord de « l'effet volume », c'est-à-dire de l'augmentation de 2 % par an du nombre de pensionnés, en raison de l'allongement de l'espérance de vie, de la pyramide des âges dans la fonction publique d'Etat et des changements de comportement induits par la réforme « Fillon ».

Les flux de pensionnés dans la fonction publique d'Etat

Le nombre annuel de départs à la retraite est passé de 40 000 en 1990 à près de 80 000 en 2008, en raison de la pyramide des âges.

Le « pic » de 2003 s'explique par les effets psychologiques de la réforme « Fillon » : de nombreux fonctionnaires ont liquidé leurs droits par anticipation, alors même que la réforme ne devait s'appliquer que très progressivement sans les affecter personnellement.

Une **nouvelle baisse des départs** à la retraite a été **observée en 2009**. Cette diminution n'est pas due à des

phénomènes démographiques, mais :

- aux **effets psychologiques de la crise** - des agents inquiets pour l'avenir professionnel de leur conjoint non fonctionnaire ont décidé de rester en activité plus longtemps ;

- à **des hausses catégorielles de rémunération**, comme celle de l'indemnité de sujétion spéciale de la police, intégrées dans l'assiette des droits à pension - certains fonctionnaires ont voulu attendre pour liquider leurs droits afin que ces hausses soient prises en compte ;

- à la montée en charge de la **réforme « Fillon »**.

Source : d'après les données de la direction du budget

A ce phénomène s'ajoute un « **effet prix** », soit l'évolution du coût moyen des pensions : celui-ci a augmenté de 2,8 % par an. Cette évolution s'explique :

- d'une part, par **les règles d'indexation des pensions** : avant 2003, elles étaient indexées sur l'évolution du point d'indice et sur sa progression moyenne dans chaque corps ; depuis 2003, elles sont indexées sur l'inflation, comme dans le secteur privé ;

- d'autre part, par l'effet du « **glissement vieillesse technicité** » (GVT) : les nouveaux retraités ont en moyenne des pensions supérieures à ceux qui sortent du système, autrement dit les retraités qui décèdent.

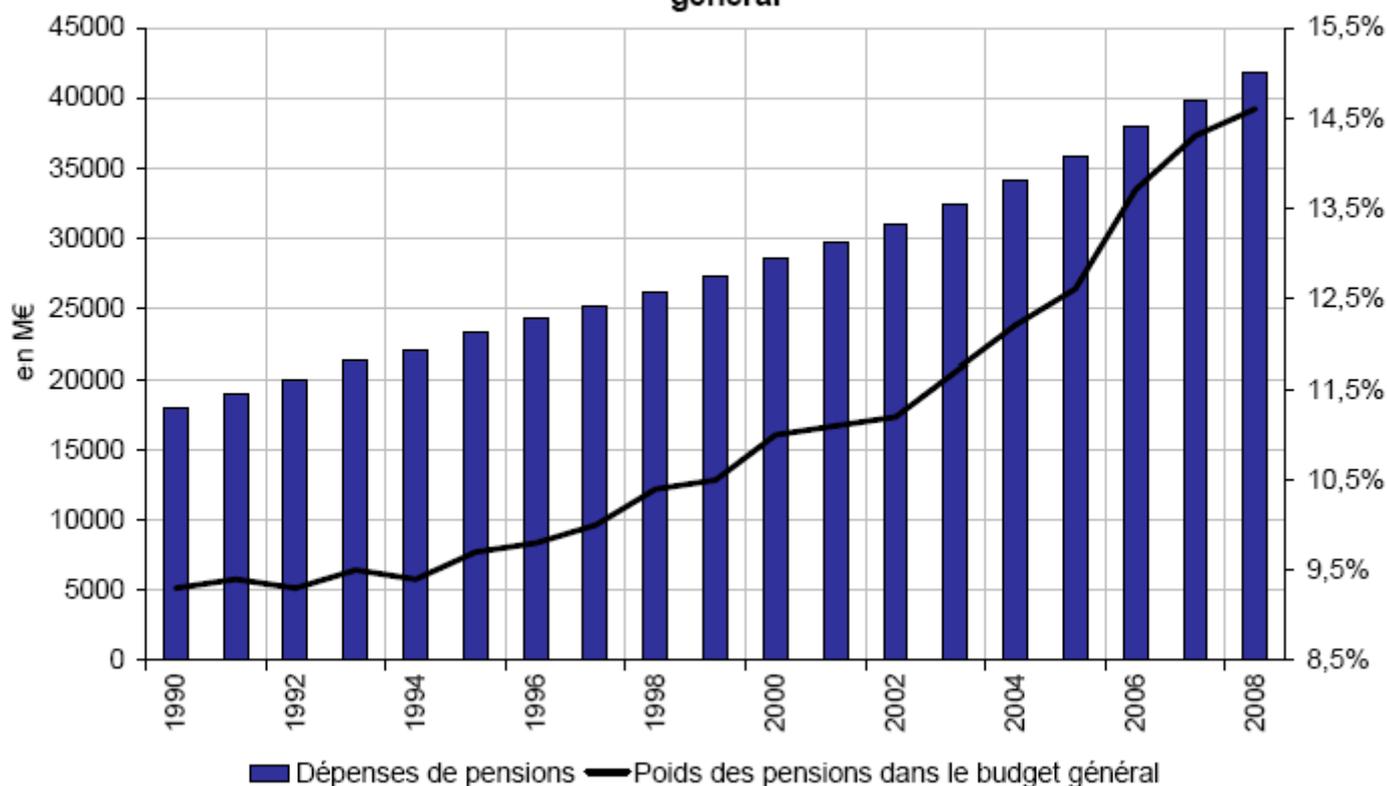
Si entre 1990 et le début des années 2000, l'« effet prix » a été déterminant, depuis environ huit ans, ce sont les phénomènes démographiques qui prédominent.

c) Un poids croissant dans le budget général de l'Etat

Il résulte du dynamisme des dépenses de pensions **une croissance très nette de la part du budget de l'Etat consacrée à la charge des pensions civiles et militaires de retraite** : entre 1990 et 2008, celle-ci a augmenté de près de 60 %, passant de 9,3 % du total des dépenses du budget général de l'Etat à 14,6 % en 2008.

Evolution du poids des dépenses de pensions dans le budget général de l'Etat

PCM : évolution des dépenses de pensions et de leur poids dans le budget général



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

Or ce dynamisme des dépenses liées aux pensions conduit, de fait, à un **processus d'éviction de dépenses stratégiques** et à **l'aggravation de la dette publique**.

Ainsi, alors qu'entre 2003 et 2008, 20 % de la progression des dépenses du budget de l'Etat étaient dus à l'accroissement du besoin de financement des pensions des fonctionnaires de l'Etat, en 2010, ce seront 23 % des moyens supplémentaires qui y seront employés. Les dépenses de pensions représentent ainsi, selon le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique pour 2010, le **deuxième facteur de dérive des dépenses de l'Etat**.

*²² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

*²³ Comme indiqué précédemment, ce chiffre ne recouvre pas uniquement les dépenses de pension ; sont également compris les transferts démographiques et les affiliations rétroactives.

*²⁴ La mise en place de taux de contribution employeur différenciés s'explique par les conditions spécifiques de liquidation des retraites servies aux personnels militaires qui conduisent à un coût sensiblement différent de celui des personnels civils.

*²⁵ Chiffrages transmis à votre commission des finances par la direction du budget à l'occasion de sa table ronde « Rendez-vous 2010 pour les retraites », le 2 juin 2010.

*²⁶ Audition de Philippe Josse, directeur du budget, à l'occasion de la table ronde « Rendez-vous 2010 pour les retraites », le 2 juin 2010, reproduite en annexe au présent rapport.

2. Un besoin de financement de près de 20 milliards d'euros dès 2015

a) Un triple choc pour les régimes de la fonction publique

Selon les résultats des projections actualisées du COR, la situation démographique et financière des régimes de retraites de la fonction publique continuerait à se détériorer sous l'effet, comme pour le régime général, du choc démographique résultant de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du *baby boom*, conjugué à l'allongement de l'espérance de vie, mais également du **choc relativement important que la fonction publique devra absorber du fait de la décentralisation** d'un nombre important de fonctionnaires ; de l'application de la **règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite** ; de la **réforme du statut de certaines entreprises « publiques »**, trois phénomènes qui ont, pour conséquence, à moyen terme, de diminuer le nombre de cotisants.

S'agissant de l'impact de la décentralisation, un dispositif spécifique a été adopté en loi de finances pour 2010 tendant à neutraliser, chaque année, l'impact financier des transferts sur chacun des régimes « Etat » et « CNRACL » à raison des générations « décentralisées » :

- en premier lieu, l'Etat rembourse les pensions versées par la CNRACL pour les agents ayant effectué une partie de leur carrière pour l'Etat ;

- réciproquement, la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations et contributions assises sur les traitements de ces agents qui seraient revenues à l'Etat si les agents n'avaient pas été décentralisés.

Il en résulte néanmoins, à moyen terme, une diminution du nombre de cotisants pour le régime de la fonction publique d'Etat qui ne bénéficie plus de l'affiliation des fonctionnaires recrutés en remplacement des fonctionnaires décentralisés partant à la retraite.

Evolution des ratios démographiques des régimes de la fonction publique

Ratio démographique	2006	2015	2020	2030	2040	2050
Fonctionnaires civils et militaires de l'Etat	1,4	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	2,5	1,8	1,5	1,2	1	1
Régime complémentaire des agents non titulaires	1,7	1,2	1	0,7	0,5	0,5

Source : rapport du COR - novembre 2007

b) L'augmentation continue de la part financée par l'Etat ne peut à elle seule constituer une réponse soutenable pour les finances publiques

Selon les projections actualisées du COR, dès 2015, le besoin de financement des retraites des fonctionnaires représentera ainsi **près de la moitié du besoin de financement total des systèmes de retraites** (régime général, fonction publique et indépendants).

Ventilation des besoins de financement

Besoin annuel de financement		2008	2015		2020		2050
		En milliards d'euros	En milliards d'euros	En % du besoin du système (1)	En milliards d'euros	En % du besoin du système	En milliards d'euros
CNAV	A*	- 1,7	- 12,4	32,4	- 16,6	40,8	- 51,8
	B*	- 1,7	- 13	33	- 18,8	41,8	- 64,4
	C*	- 1,7	- 13,1	32,5	- 19	39	- 65

Fonction publique d'Etat	A*	- 11,2	- 19,6	51,2	-20,5	49	- 24,9
	B*	- 11,2	- 19,8	50,2	- 21	46,6	- 25,2
	C*	- 11,2	-19,8	49,1	- 21	43	- 25,2
CNRACL	A*	2,5	0,3	-	- 1,1	2,7	- 13,1
	B*	2,5	0,3	-	- 1,3	2,9	- 13,6
	C*	2,5	0,3	-	- 1,6	3,3	- 13,8

(1) les valeurs sont approximatives car les données comparées ne sont pas issues des mêmes sources. Exercice impossible à faire en 2050, les projections du COR et des différents régimes diffèrent trop.

* A, B, C = scenarii

Source : COR

L'augmentation continue de la part financée par l'Etat - par le biais des « cotisations fictives » réajustées chaque année afin de garantir l'équilibre du régime - ne peut à elle seule constituer une réponse soutenable pour les finances publiques.

3. Le cas particulier de la CNRACL

a) Une caisse de retraite à part entière

A la différence des fonctionnaires de l'Etat, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont affiliés à une caisse de retraite dotée de la personnalité morale, la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Cette caisse constitue, comme le régime des pensions civiles et militaires de retraite, un régime spécial de sécurité sociale, au sens des articles L. 711-1 et R. 711-1 du code de la sécurité sociale. La CNRACL est un établissement public fonctionnant sous l'autorité et le contrôle d'un conseil d'administration. Elle assure, selon le principe de la répartition, la couverture des risques vieillesse et invalidité pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers nommés dans un emploi permanent à raison d'au moins 28 heures hebdomadaires.

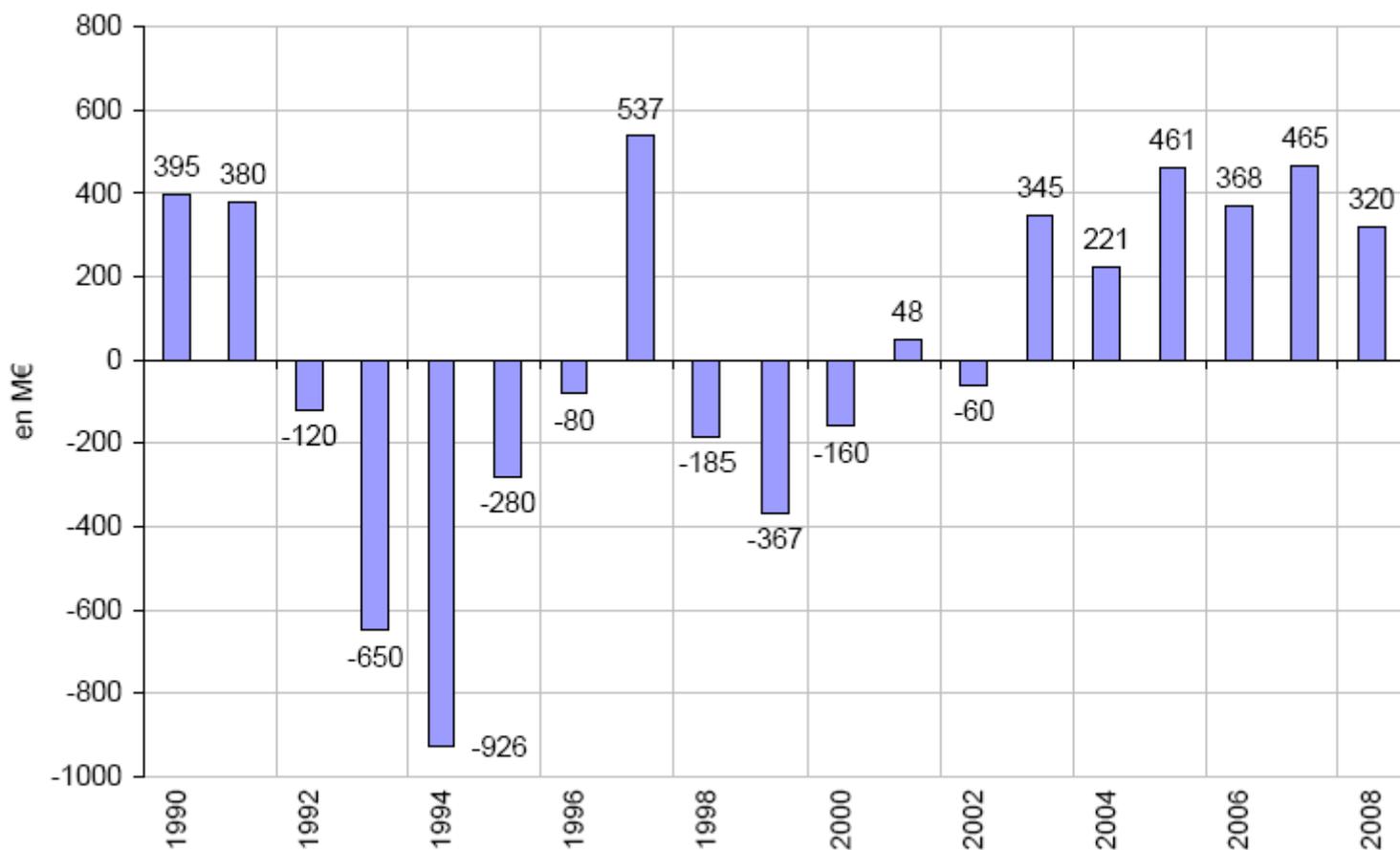
Ses ressources sont constituées pour l'essentiel des **cotisations salariales et patronales**. Le taux de ces cotisations, salariales comme patronales, est fixé par le décret n° 91-613 du 28 juin 1991. Contrairement au régime de la fonction publique d'Etat, la contribution « employeur » n'est pas déterminée, chaque année, pour équilibrer le régime.

b) Un résultat positif depuis 2003

La CNRACL a enregistré **un résultat positif de 320 millions d'euros en 2008**, confirmant l'installation de sa situation financière au-dessus du niveau d'équilibre malgré une progression rapide des dépenses de pension auxquelles elle doit faire face.

Ce retour à l'équilibre depuis 2003 résulte notamment de l'augmentation du taux de la contribution employeur qui est progressivement passé de 26,10 % en 2002 à 27,30 % à compter de 2005, ainsi que de l'abaissement progressif du taux des compensations spécifiques inter-régimes, qui ont été très élevés dans les années passées.

Evolution du résultat net de la CNRACL (1990-2008)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

Ces deux mesures devenaient nécessaires compte tenu de la **dégradation de la situation démographique de la CNRACL**, même si le régime demeure relativement jeune comparativement aux autres régimes d'assurance vieillesse.

Comme le souligne le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique pour 2010, le nombre de pensionnés de la CNRACL progresse plus rapidement que celui des cotisants, d'où une diminution constante du rapport démographique. **Environ égal à 4 en 1990, le rapport démographique est ainsi passé à 2,2 en 2008.**

c) Un régime déficitaire à compter de 2015

Compte tenu du profil démographique relativement jeune de la CNRACL, **les projections actualisées du COR ne laissent entrevoir un déficit de la CNRACL « qu'après 2015 ».**

En 2050, son besoin de financement s'élèverait, en revanche, à plus de 13 milliards d'euros. Cette perspective justifie les mesures envisagées dans le cadre de la présente réforme.

Besoins de financement de la CNRACL

		2008	2015		2020		2050
Besoin annuel de financement		En milliards d'euros	En milliards d'euros	En % du besoin du système	En milliards d'euros	En % du besoin du système	En milliards d'euros
	CNACRL	A*	2,5	0,3	-	- 1,1	2,7
B*		2,5	0,3	-	- 1,3	2,9	- 13,6

C*	2,5	0,3	-	- 1,6	3,3	- 13,8
----	-----	-----	---	-------	-----	--------

Source : COR

II. LES MESURES PROPOSÉES : UN NOUVEAU PAS VERS PLUS D'ÉQUITÉ

A. L'APPLICATION DU PRINCIPE GÉNÉRAL DU RELÈVEMENT DES BORNES DE DÉPART À LA RETRAITE

Pour la fonction publique comme pour le secteur privé, **les mesures proposées** pour faire face au défi du vieillissement de la population et à la dégradation du rapport entre actifs et cotisants, **sont prioritairement démographiques**.

Votre rapporteur pour avis ne revient pas sur ces mesures présentées dans la première partie du présent rapport. Il précise que **tous les agents publics sont concernés** (fonctionnaires civils et militaires, catégories « sédentaires » et « actives », titulaires et non-titulaires), **à l'exception des personnels infirmiers et paramédicaux optant pour leur intégration dans les nouveaux corps de catégorie A**, en application 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 question de l'impact de la présente réforme sur les régimes spéciaux de retraite sera analysée dans la suite du présent rapport.

B. UN PAS DE PLUS, MAIS PROGRESSIF, VERS LA CONVERGENCE PUBLIC-PRIVÉ

Surtout, dans la continuité des mesures prises dans le cadre de la réforme de 2003, **le présent projet de loi propose plusieurs dispositifs tendant à rapprocher les règles applicables dans le secteur privé et le secteur public**. Ces dispositions peuvent être regroupées en cinq catégories :

- la réflexion sur la mise en place d'une caisse de retraite des fonctionnaires d'Etat ;
- la convergence des efforts contributifs (taux de cotisation) ;
- les modalités d'attribution des minima de pensions (minimum garanti et minimum contributif) ;
- les droits familiaux (départ anticipé pour les parents de trois enfants, majoration pour conjoint à charge) ;
- les bonifications de durée d'assurance ;
- les difficultés rencontrées par les polypensionnés, notamment les « titulaires sans droit à pension ».

1. Une réflexion sur la mise en place d'une caisse de retraite des fonctionnaires (article 21 A)

A l'initiative de notre collègue député Denis Jacquat, rapporteur, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel (article 21 A) tendant à prévoir la remise, avant le 30 septembre 2011, d'un **rapport au Parlement relatif à la création d'une Caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat**. Ce rapport doit notamment examiner les contraintes organiques encadrant une telle création, les améliorations attendues en termes de transparence du système de retraite et les conditions d'une participation des partenaires sociaux à la gestion de cet établissement public.

Tout en accueillant favorablement l'étude des éventuels avantages qu'entraînerait la création d'une caisse de retraite pour les fonctionnaires d'Etat, votre rapporteur pour avis note cependant que :

1) **des progrès importants ont déjà été réalisés en matière de transparence et de rationalisation** de la gestion des pensions, notamment grâce à la LOLF et à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ;

Des progrès déjà tangibles en matière de transparence et un premier pas en vue d'une rationalisation de la gestion des pensions

Deux arguments sont le plus souvent avancés pour justifier la création d'une caisse de retraite pour la fonction publique : plus de transparence dans le financement des retraites des fonctionnaires et une économie de frais de gestion. Force est de constater que, de ce point de vue, **la LOLF**, d'une part, et **la révision générale des politiques publiques (RGPP)**, d'autre part, ont déjà apporté des **premiers éléments de réponse**.

• La création du CAS « Pensions »

Comme l'ont en effet souligné Philippe Josse, directeur du budget, et Jean-Yves Raude, trésorier payeur général, directeur du service des retraites de l'Etat, devant votre commission des finances^{27(*)}, **la création du CAS « Pensions » depuis la LOLF a constitué un progrès important en termes de lisibilité** puisque sont désormais centralisées les recettes et les dépenses de pensions qui étaient jusqu'alors réparties entre les différents budgets ministériels. Il permet en outre de connaître le taux de contribution de l'Etat employeur puisque celui-ci est fixé par décret.

Par ailleurs, le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé chaque année au projet de loi de finances, recense un nombre assez important de données statistiques.

• Le Service des retraites de l'Etat et la réforme de la gestion des pensions

Quant à la rationalisation de la gestion des pensions de l'Etat, plusieurs mesures ont été décidées à la suite des recommandations du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 :

- la constitution du compte individuel retraite (CIR) de chaque fonctionnaire, permettant, au delà du droit à l'information sur la retraite, un enregistrement de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière ;
- à l'horizon 2011-2012, le passage à un « *processus industrialisé* » de liquidation des pensions reposant sur le CIR qui permettra de dégager des gains de productivité importants, à hauteur de 1 200 équivalents temps plein (ETP) pour l'ensemble des administrations concernées ;
- la fusion du service des pensions et des centres régionaux des pensions dans une entité unique.

Sur ce dernier point, le Conseil de modernisation des politiques publiques ne tranchait pas la question de la forme que devait prendre cette entité unique : service à compétence nationale ou caisse de retraite de l'Etat. A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 devant le Sénat, le 28 novembre 2008, le Ministre du budget a annoncé **la création d'un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP)**, réunissant le service des pensions **et les centres régionaux des pensions recentrés et reconfigurés**, ainsi que la constitution d'un comité stratégique animé par la DGFIP, associant les ministères, chargé de mettre en oeuvre les grandes orientations et de veiller à l'effectivité des gains de productivité attendus.

2) la transformation immédiate du service des pensions en caisse de retraite se heurterait au problème de la **diversité des statuts des agents** ;

3) enfin, les **partenaires sociaux ne semblent pas souhaiter siéger au conseil d'administration d'une telle caisse**.

En réalité, davantage que la création d'une caisse de retraite pour les fonctionnaires de l'Etat, c'est, à terme, la mise en oeuvre d'une **caisse unique pour l'ensemble des fonctionnaires, y compris territoriaux et hospitaliers**, qui devrait être recherchée. Outre le gain de lisibilité que l'on serait en droit d'en attendre, ce rapprochement permettrait de palier la diversité des régimes actuels et pourrait conduire, sans aucun doute, à des économies de frais de gestion.

* ²⁷ *Audition de Philippe Josse, directeur du budget, et Jean-Yves Raude, trésorier payeur général, directeur du service des retraites de l'Etat, à l'occasion de la table ronde « Rendez-vous 2010 pour les retraites », le 2 juin 2010, reproduite en annexe au présent rapport.*

2. Un alignement des taux de cotisation (article 21)

a) *Aujourd'hui, des taux de cotisation « faciaux » différents*

Les taux de cotisation globaux des salariés du secteur privé, des artisans, des commerçants, des professions libérales et des fonctionnaires des trois fonctions publiques varient considérablement, comme le montre le tableau ci-après.

Cette disparité est encore plus grande lorsque l'on affine leur analyse par catégories professionnelles (cadres / non cadres), par tranche de revenu considérée (en-dessous ou au-dessus du plafond de la sécurité sociale) ou encore en distinguant les taux de cotisation des régimes de base et des régimes complémentaires.

Taux de cotisation « salarié » en 2009

Secteur privé	Régime de base	Régime(s) complémentaire(s)	Total
Non-cadres (CNAV+ARRCO)	6,65 % (s = PSS) + 0,1 %	3,8 % (s = PSS) +8,9 % (PSS < s = 3 PSS)	10,55 % (s = PSS) +9 % (PSS < s = 3 PSS) +0,1 % (s > 3 PSS)
Cadres (CNAV+ARRCO+AGIRC)	6,65 % (s = PSS) + 0,1 %	3,83 % (s = PSS) +8,73 % (PSS < s = 8 PSS)	10,58 % (s = PSS) +8,83 % (PSS < s = 8 PSS) +0,1 % (s > 8 PSS)
Non-titulaires de la fonction publique (CNAV+IRCANTEC)	6,65 % (s = PSS) + 0,1 %	2,25 % (s = PSS) +5,95 % (PSS < s = 8 PSS)	9 % (s = PSS) +6,05 % (PSS < s = 8 PSS) +0,1 % (s > 8 PSS)
Artisans	16,65 % (r = PSS)	7 % (r = 4 PSS)	23,65 % (r = PSS) +7 % (PSS < r = 4 PSS)

Commerçants	16,65 % (r = PSS)	6,5 % (r = 3 PSS)	23,65 % (r = PSS) +6,5 % (PSS < r = 3 PSS)
Professions libérales	8,6 % (r = 0,85PSS) +1,6 % (0,85PSS < r = 5 PSS)	Variable selon les sections professionnelles	Variable selon les sections professionnelles
Secteur public	Régime intégré	Régime additionnel	
Fonction publique d'Etat	7,85 %	5 % dans la limite de 20 % du traitement brut indiciaire	
CNRACL	7,85 %	5 % dans la limite de 20 % du traitement brut indiciaire	

PSS : Plafond de la sécurité sociale ; s : tranche de salaire servant d'assiette aux cotisations ; r : tranche de revenu servant d'assiette aux cotisations.

Source : d'après les données du COR - « Comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes » - juin 2009

Parmi l'ensemble de ces taux en vigueur, deux sont couramment retenus dans le débat public : **10,55 %** pour les salariés du secteur privé et **7,85 %** pour les fonctionnaires, bien que **ces deux taux ne recouvrent pas exactement le même périmètre**.

De façon précise, ils correspondent respectivement :

- au taux de cotisation au régime de base et aux régimes complémentaires des non-cadres, pour la part plafonnée de leur salaire (tranche du salaire en dessous du plafond de la sécurité sociale) ;

- au taux de cotisation des fonctionnaires des trois fonctions publiques appliqué à leur seul traitement indiciaire, hors primes. Il ne prend pas en compte le taux de cotisation au régime additionnel de la fonction publique, soit 5 % appliqué aux primes dans la limite de 20 % du traitement brut indiciaire.

b) Vers un taux identique

L'**article 21** du présent projet de loi propose de **porter progressivement le taux de cotisation en vigueur dans la fonction publique** (pour la partie correspondant au traitement indiciaire) à **10,55 %**, au lieu de 7,85 % aujourd'hui.

Cependant, la fixation du taux de retenue sur pension relevant du domaine réglementaire, l'**article 21** du présent projet de loi ne fixe pas directement un taux nominal. En effet, l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite dispose que : « *La couverture des charges résultant, pour l'Etat, de la constitution et du service des pensions prévues par le présent code et les lois et règlements en vigueur ainsi que des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse est assurée par : [...]* »^{2°}

Une cotisation à la charge des agents [...], assise sur les sommes payées à ces agents à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dont le taux est fixé par décret [...] ». L'article 1^{er} du décret n° 2006-391 du 30 mars 2006 fixe ce taux à 7,85 %. Quant aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, l'article 3 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la CNRACL renvoie à un autre texte, le décret n° 91-613 du 28 juin 1991, la détermination de cette contribution, également fixée à 7,85 %.

L'article 21 complète ainsi l'article précité L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite en précisant que **le taux de retenue sur pension des fonctionnaires d'Etat « prend en considération » les taux de cotisations à la charge des assurés sociaux relevant de la CNAV et des institutions de retraite complémentaires (ARRCO et AGIRC) pour leur partie inférieure au plafond de la sécurité sociale**, soit 10,55 %, comme cela a été précisé précédemment.

Interrogé sur le caractère peu normatif de l'expression retenue « prend en considération », le ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique a indiqué à votre rapporteur pour avis qu'il était difficile d'envisager une rédaction plus contraignante. Un lien fixe entre les taux de cotisation des deux secteurs aurait pour conséquence de faire dépendre le taux de retenue sur pension de taux de cotisations fixés par les partenaires sociaux - dans le cadre des régimes complémentaires.

Selon les données du Gouvernement, l'augmentation du taux de cotisation des fonctionnaires, qui interviendra par décret, sera progressive, **à hauteur de 0,27 point par an sur dix ans**, soit, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, un surcoût de cotisation de 6 euros par mois, chaque année, pendant 10 ans pour une rémunération de 2 000 euros.

Alignement progressif du taux de cotisation dans la fonction publique (2010-2020)

(en %)

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

Source : d'après les données de l'étude d'impact annexée au présent projet de loi

L'impact de cette mesure est évalué à **1,4 milliard d'euros en 2015**, à raison de 730 millions d'euros d'économies pour l'Etat et 650 millions d'euros pour la CNRACL.

Rendement de la mesure

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rendement total	0,3	0,6	0,9	1,1	1,4	1,8	2,1	2,4	2,7	3

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

c) Un alignement « optique » ?

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux un rapprochement des règles applicables dans les différents régimes de retraite, et notamment entre le secteur privé et le secteur public. Ce rapprochement est nécessaire pour des raisons, tout à la fois, d'équité, de lisibilité et de simplification.

Cependant, il souhaite attirer l'attention sur les limites des dispositions proposées par l'article 21 du présent projet de loi. **Pour simple et lisible qu'il paraisse, l'alignement des taux de cotisation dans le secteur privé**

et le secteur public n'est que « facial » dans la mesure où il ne s'applique pas à la même base et ne recouvre pas les mêmes périmètres :

- premièrement, le taux de 10,55 % dans le secteur privé correspond au taux de cotisation des non-cadres, alors qu'il s'appliquera à l'ensemble des catégories (A, B, C) dans la fonction publique ;
- deuxièmement, l'assiette de ce taux de cotisation correspond dans le secteur privé au salaire brut du salarié, tandis qu'elle correspondra au seul traitement brut, hors prime, dans la fonction publique. Le taux d'effort sera donc plus important chez les agents recevant peu de primes proportionnellement à leur traitement ;
- enfin, les plafonds d'assiette existants aujourd'hui pour les régimes de base et les régimes complémentaires ne s'appliqueront pas dans la fonction publique.

De façon plus générale, comme l'ont souligné les travaux du COR^{28(*)}, la nature des cotisations et le périmètre des charges financées par celles-ci sont également très différents dans les deux secteurs, ce qui biaise toute comparaison :

- le taux de cotisation de l'Etat employeur est en réalité fictif, il correspond en fait à une subvention d'équilibre ;
- les régimes de la fonction publique couvrent non seulement le risque vieillesse mais également le risque d'invalidité avant l'âge de soixante ans, ce qui n'est pas le cas des régimes de retraite du secteur privé ;
- enfin, dans la plupart des régimes, les charges vieillesse sont partiellement financées par des recettes complémentaires, notamment par le biais du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Autrement dit, une comparaison simpliste des taux de cotisation - et *a fortiori* un alignement strict des taux de cotisation - est assez peu pertinente et ne rend pas compte de l'effort contributif réel de chaque assuré.

Pour rendre comparable les taux d'effort, c'est-à-dire le rapport entre le taux de cotisation et le montant de la pension, il serait non seulement nécessaire de corriger les taux de cotisation des différents écarts d'assiette et de périmètre précédemment constatés, mais également de tenir compte des modalités de calcul du montant de la retraite, très différentes d'un régime à l'autre (assiette, taux de remplacement, salaire de référence). Or, aucune étude actualisée n'est disponible aujourd'hui sur ce sujet.

La question n'est finalement pas tant, en la matière, l'alignement strict des règles juridiques, que de savoir comment se traduisent concrètement les inégalités de droit actuelles. L'application de mêmes règles à des populations aux caractéristiques très différentes en termes de catégories socioprofessionnelles ou de profils de carrière, peut d'ailleurs aboutir à des résultats très différents.

En revanche, dans une logique de partage du financement entre cotisations « salariales » et cotisations « employeur », l'augmentation du taux de retenue sur pension des fonctionnaires devrait permettre une moindre augmentation de la cotisation de l'Etat-employeur qui, comme cela a été souligné, augmente mécaniquement chaque année.

Partage du financement entre cotisations « salariales » et cotisations « employeur » dans le secteur privé et dans la fonction publique en 2005

(en %)

	Cotisations « salariales »	Cotisations « Employeur »
--	---------------------------------------	----------------------------------

Fonction publique d'Etat	12,8	87,2
CNRACL	22,3	77,7
Régime général	44,4	55,6
AGIRC	38,0	62,0
ARRCO	40,0	60,0

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

*²⁸ COR, « Comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes », juin 2009.

3. Une étape dans la réforme des droits familiaux

Les droits familiaux et conjugaux sont le **deuxième chantier de convergence inter-régimes** choisi par le Gouvernement.

Votre rapporteur pour avis approuve les deux mesures proposées dans ce cadre, l'une relative à la fonction publique - la suppression du départ anticipé des fonctionnaires, parents de trois enfants après quinze ans de service -, l'autre au secteur privé - la disparition de la majoration de pension pour conjoint à charge introduite par nos collègues députés. **Elles n'exonèrent cependant pas d'une réflexion plus approfondie sur les droits familiaux et conjugaux, encore très divers d'un régime à l'autre.**

a) Dans la fonction publique : la suppression du départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants après quinze ans de service (article 23)

(1) Un dispositif qui présente aujourd'hui certaines limites

Dans les trois fonctions publiques, **les mères** - et, depuis le 30 décembre 2004, **les pères** - ayant eu **au moins trois enfants**, ou ayant un enfant de plus d'un an avec une invalidité de 80 %, **peuvent prendre leur retraite, à tout âge, après quinze ans de service** (article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite). Ce droit est subordonné à une condition de non-activité de deux mois au moment de la naissance ou de l'adoption de chacun des enfants.

En 2008, **6 446** départs anticipés à la retraite de parents de trois enfants ont été enregistrés dans la **fonction publique civile d'Etat**, soit 7,9 % des départs à la retraite des fonctionnaires civils ; **3 633** dans la **fonction publique territoriale** (11,1 % des départs à la retraite) ; **5 902** dans la **fonction publique hospitalière** (19,8 % des départs à la retraite).

Départs anticipés à la retraite de parents ayant trois enfants

	Fonctionnaires civils	Fonctionnaires militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers
Nombre de départs	6 446	2 496	3 633	5 902
Part des départs (en %)	7,9 %	20,1 %	11,1 %	19,8 %
Age moyen	53 ans 1 mois	50 ans 10 mois	54,1 ans	50,8 ans
Durée totale	29 ans 7 mois	36 ans 9 mois	23 ans 11 mois	26 ans 7 mois
<i>Services effectifs</i>	<i>26 ans 8 mois</i>	<i>30 ans 1 mois</i>	<i>22 ans 5 mois</i>	<i>24 ans 1 mois</i>

<i>Bonifications</i>	<i>2 ans 11 mois</i>	<i>6 ans 8 mois</i>	<i>1 an 6 mois</i>	<i>2 ans 6 mois</i>
Montant mensuel moyen de la pension	1 646 euros	1 806 euros	1 069,8 euros	1 214,5 euros
<i>Indice de liquidation</i>	<i>534</i>	<i>525</i>	<i>391,9</i>	<i>427,1</i>
<i>Taux de liquidation</i>	<i>58,5 %</i>	<i>71,3 %</i>	<i>47,3 %</i>	<i>52,7</i>
<i>Pensions avec majoration pour enfants</i>	<i>58,5 %</i>	<i>2,5 %</i>	<i>78,3 %</i>	<i>-</i>
<i>Taux de majoration pour enfants</i>	<i>7,9 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>11,4 %</i>	<i>11,1 %</i>
<i>Pensions portées au minimum garanti</i>	<i>18,4 %</i>	<i>46,6 %</i>	<i>62,1 %</i>	<i>35,8 %</i>

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

Ce dispositif est aujourd'hui contesté à plusieurs titres :

1) Son objectif « nataliste » est, tout d'abord, remis en cause : en l'absence de conditions d'âge, cette mesure peut en effet bénéficier aux assurés à un moment où ils ont la charge, totale ou partielle, de leurs enfants, mais également à un moment où ils n'ont plus la charge d'enfants en bas âge. L'âge moyen de départ anticipé en retraite est ainsi de 53 ans et un mois dans la fonction publique d'Etat.

Par ailleurs, créé en 1924, ce dispositif a depuis lors été complété par d'autres mécanismes à vocation « nataliste » : les allocations familiales, le supplément familial de traitement, le temps partiel de droit rémunéré au-delà de la quotité de travail, les majorations de pension pour chacun des parents au titre des trois enfants, les majorations d'assurance pour chacun des enfants.

2) Ce dispositif est, en réalité, aujourd'hui davantage utilisé comme un instrument de reconversion professionnelle dans le cadre du cumul emploi-retraite ou comme un départ en retraite anticipé : or, ce faisant, ce dispositif tend à réduire le taux d'emploi des seniors et le taux d'activité féminin.

Par ailleurs, les fonctionnaires concernés, effectuant des carrières par définition plus courtes, bénéficient de taux de liquidation inférieurs à celui des individus partant en retraite sans ce dispositif. Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, pour les mères de trois enfants parties en retraite en 2008, l'écart de pension entre celles qui ont effectivement bénéficié du dispositif et les autres est ainsi de 20 % dans la fonction publique d'Etat et de 14 % pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

3) Il est, enfin, contraire au principe d'équité vis-à-vis des assurés relevant de régimes différents - puisqu'un tel dispositif n'existe que dans la fonction publique et certains régimes spéciaux -, **ainsi qu'entre assurés d'un même régime.** En effet, les conditions de liquidation de la pension applicables étant celles qui prévalaient au moment de l'ouverture des droits, une mère de trois enfants, atteignant 15 ans de service en 2002 et qui poursuit son activité, liquidera à terme sa pension selon la législation en vigueur en 2002. De fait, les agents vérifiant les conditions d'un départ anticipé, avant la réforme de 2003, ne sont pas soumis à l'allongement de la durée d'assurance et à la progression du taux de décote, applicables en fonction de l'année de naissance pour les autres agents. Il s'en suit un important « effet d'aubaine ».

(2) Une phase de transition large

Le **I** et le **II** de l'**article 23** du présent projet de loi **suppriment** ainsi, dans la fonction publique civile et militaire, **le dispositif de départ anticipé à la retraite** pour les parents de trois enfants ayant effectué 15 ans de service et ayant interrompu leur activité à l'occasion de la naissance ou de l'éducation de l'enfant.

En revanche, la possibilité, pour les parents d'un enfant handicapé à 80 %, de partir à la retraite de façon anticipée est conservée.

Le **III** et le **IV** de l'**article 23** fixent les modalités de la **période transitoire** avant la disparition de ce droit :

· le **III** maintient le dispositif pour les fonctionnaires civiles et militaires qui en auront rempli les conditions (trois enfants, 15 ans de services et interruption d'activité) avant le **1^{er} janvier 2012** ;

· parmi ces personnels qui pourront continuer à partir à la retraite au titre de ce régime, le **IV distingue** pour l'application des règles de durée d'assurance et de décote et, dans le but de limiter les effets d'aubaine :

- d'une part, **les fonctionnaires ayant déposé leur dossier avant le 1^{er} janvier 2011, sous réserve d'une radiation prenant effet au plus tard le 1^{er} juillet 2011** : ces derniers se verront appliquer les règles qui prévalaient au moment où ils ont rempli les conditions du départ anticipé. Ainsi une femme qui dépose son dossier avant le 31 décembre 2010 et a rempli les conditions de départ en 2003 partira sans décote. Une femme qui a rempli les conditions de départ en 2008 et dépose son dossier avant le 31 décembre 2010 se verra appliquer une décote. La condition, par ailleurs prévue, d'une radiation au plus tard le 1^{er} juillet 2011 tend à éviter le dépôt de dossiers avant le 1^{er} janvier 2011 pour une liquidation beaucoup plus tardive ;

- d'autre part, **les fonctionnaires ayant déposé leur dossier après le 1^{er} janvier 2011** : ces derniers se verront appliquer les règles de liquidation relative à leur génération. Ainsi, par exemple, un fonctionnaire âgé de 51 ans ayant réuni les conditions de départ anticipé en retraite en 2010, qui dépose son dossier après le 1^{er} janvier 2011, partira selon les règles de durée d'assurance et de taux de décote qui s'appliqueraient au moment où il aurait 60 ans, soit 2019.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **étendre le bénéfice de la première modalité transitoire**, en prévoyant que tous les agents qui ont atteint ou dépassé l'âge d'ouverture des droits à la retraite de leur corps ou cadre d'emploi, ainsi que ceux qui sont à moins de cinq ans de leur âge d'ouverture des droits à la retraite, conservent le bénéfice des règles de calcul de la durée d'assurance et de la décote antérieures à la réforme. Ils bénéficient également des règles de calcul du minimum garanti en vigueur avant la présente réforme.

Le **V** de l'article 23, introduit à l'initiative de notre collègue député Laurent Hénart, prévoit que les services administratifs compétents informent, avant le 31 décembre 2010, les fonctionnaires civils et militaires ayant accompli quinze années de service et parents de trois enfants avant le 1^{er} janvier 2012 du changement des règles de départ anticipé en retraite.

Compte tenu de l'extension des modalités transitoires du dispositif, l'économie attendue de cette mesure serait de **400 millions d'euros en 2016** et de 600 millions d'euros en 2018.

Rendement de la mesure avant et après le vote de l'Assemblée nationale

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rendement avant débat à l'Assemblée nationale	0,1	0,2	0,4	0,6	0,6	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Coût de l'extension de la période transitoire	-0,2	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1
Rendement après débat à l'Assemblée nationale	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,4	0,6	0,6	0,6	0,8

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

b) Dans le secteur privé : la suppression de la majoration de pension pour conjoint à charge (article 24 quater)

A « l'inverse », l'**article 24 quater**, introduit à l'initiative de notre collègue député Laurent Hénart, rapporteur pour avis de la commission des finances, tend à **supprimer la pension pour conjoint à charge** créée par la loi du 23 août 1948 portant modification du régime de l'assurance vieillesse et **proposée dans le régime général et ses régimes alignés, mais pas dans la fonction publique.**

Cette majoration est accordée au titulaire d'une pension si son conjoint a plus de 65 ans et n'est pas titulaire d'une pension, rente ou allocation.

Elle est, par ailleurs, attribuée sous condition de ressources personnelles du conjoint à charge, sans que soient prises en compte les ressources du ménage, ce qui peut entraîner certains biais. En effet, la majoration pour conjoint à charge peut être accordée à un ménage disposant de ressources suffisamment élevées dès lors que le conjoint n'exerce pas d'activité professionnelle alors qu'elle est refusée à des ménages de condition modeste lorsque le conjoint a dû travailler pour améliorer la situation économique de sa famille.

Dans le régime général, son montant maximal est fixé à **610 euros par an** et a été gelé à ce niveau depuis 1977. Son coût a été évalué à 60 millions d'euros pour le régime général par la commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport d'octobre 2010.

L'**article 24 quater** prévoit ainsi la suppression de ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2011. Elle est cependant **maintenue pour les pensionnés qui en bénéficieront au 31 décembre 2010 et qui continueront d'en remplir les conditions.**

c) Une nécessaire réflexion plus approfondie sur les droits familiaux

Comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué, **il accueille favorablement ces deux dispositifs qui, dans une logique de convergence, suppriment deux dispositifs existants soit dans la seule fonction publique, soit dans le seul régime général et les régimes alignés.**

Cependant, **ces deux mesures ne résolvent pas la question de la grande diversité des droits familiaux qui prévaut en matière de retraite.** Comme le précisait le COR, dans son rapport de décembre 2008 « Retraites : droits familiaux et conjugaux », à l'exception de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), les droits familiaux dépendent du régime d'affiliation des assurés :

- en règle générale, des majorations de durée d'assurance sont prévues dans les régimes de base, mais pas dans la plupart des régimes complémentaires ;

- les majorations de pensions pour trois enfants et plus existent dans tous les régimes, excepté dans le régime de base des professions libérales et le régime additionnel de la fonction publique, lequel n'accorde aucun droit familial. Les taux de majoration varient cependant largement d'un régime à l'autre ;

- les majorations pour enfant à charge sont, quant à elle, propres à l'ARRCO.

Existence des différents dispositifs de droits familiaux dans les principaux régimes

	Majorations de durée d'assurance pour enfants	Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) *	Majorations de montant pour les parents de trois enfants	Départ anticipé pour les parents de trois enfants	Majorations pour conjoint ou enfant à charge
Régimes des salariés du privé et assimilés					
Régime général et régime agricole	X ⁴	X	X		X
Régimes complémentaires :					
- ARRCO			X		X ⁴
- AGIRC			X		
- IRCANTEC	Majo. points		X		
Régimes de fonctionnaires et régimes spéciaux					
- Fonctions publiques (1)	X ⁴		X	X ⁶	
- IEG (2)	X ⁴		X ⁴	X ⁶	
- RATP	X ⁴		X	X	
- SNCF	X ⁴		X	X ⁶	
- Banque de France	X ⁴		X	X ⁶	
- Mines			X		X
- Marins			X		X
- CRPCEN (3)	X ⁴		X	X	
- régime complémentaire RAFP (4)					
Régimes des indépendants					
Artisans et commerçants (RSI) :					
- régime de base	X ⁴		X		X
- rég. complémentaire des artisans (ex AVA)	Majo. points				
- rég. complémentaire des commerçants (ex ORGANIC)					
Professions libérales :					
- régime de base	Majo. points				
- régimes complémentaires			X ⁴		
Agriculteurs exploitants (MSA) :					
- régime de base	X ⁴ et éventuellement majo. points		X		
- régime complémentaire					

* L'AVPF permet de valider des droits au régime général quel(s) que soi(en)t le ou les régimes d'affiliation professionnels.

- (1) Ensemble des trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hospitalière) ainsi que les ouvriers de l'Etat.
- (2) Industries électriques et gazières.
- (3) Clercs et employés de notaires.
- (4) Régime additionnel de la fonction publique (créé par la loi de 2003).
- (5) Existe dans trois des cinq régimes ASV (CARMF, CARCD et CAVP) et dans six des dix régimes complémentaires (CARMF, CARCD, CAVP, CARPV, CAVAMAC et CIPAV). Les régimes sont des avantages sociaux complémentaires accordés aux praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.
- (6) Il existe en outre des dispositions spécifiques en direction des parents d'enfant handicapé.

Source : COR, « Retraites : droits familiaux et conjugaux », décembre 2008

Une nouvelle fois, votre rapporteur pour avis conçoit que **l'égalité de traitement ne passe nécessairement par l'application de règles identiques. Cependant, la diversité des règles en vigueur nuit à la lisibilité du système** et à sa compréhension par les assurés. Elle peut également entraîner des **incohérences**, comme le soulignait la Cour des comptes, dans son rapport de septembre 2009 sur la sécurité sociale, s'agissant de la majoration de durée d'assurance (MDA) et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) : « *dans un contexte qui s'est modifié, [les] ciblage respectifs [de la MDA et de l'AVPF] et leur cohérence semblent désormais problématiques. Chacun de ces dispositifs induit des effets négatifs croissants : désincitation au travail des femmes après soixante ans, surtout pour la MDA, illisibilité sans redéfinition des objectifs poursuivis pour l'AVPF* ».

C'est pourquoi **une réflexion d'ensemble des droits familiaux, mais également conjugaux** - qui prend notamment la forme de versement de pensions de réversion (cf. *infra*) - **doit être menée**, ceci d'autant plus, comme le soulignait le COR dans son rapport précité, que « *la France se trouve en la matière confrontée aux développements d'un droit et d'une jurisprudence communautaires qui mettent en oeuvre le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, selon une logique assez profondément étrangère à la conception française traditionnelle* ». Le droit communautaire avait notamment été à l'origine de la réforme de la MDA, intervenue dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010^{29(*)}.

*²⁹ La Cour de cassation a jugé, par un arrêt du 19 février 2009, que ce dispositif n'était pas compatible avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme qui proscriit les discriminations fondées sur le sexe.

4. La convergence du mode d'attribution du minimum garanti dans la fonction publique et du minimum contributif du régime général (article 24)

a) Un mode d'attribution du minimum garanti plus favorable par rapport à celui du minimum contributif

La loi précitée du 21 août 2003 portant réforme des retraites a posé **l'objectif d'un taux de remplacement de 85 % du SMIC net pour un assuré ayant accompli une carrière complète, cotisée au SMIC et à temps plein**. Ce principe s'applique aussi bien aux salariés du secteur privé qu'aux fonctionnaires. Cependant, **les mécanismes** devant permettre de remplir cet objectif - le « minimum contributif » dans le secteur privé et le « minimum garanti » dans le secteur public - **diffèrent tant dans leur mode d'attribution que dans leur montant**.

(1) Le minimum contributif

L'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale dispose ainsi que **la pension de vieillesse au taux plein est assortie, le cas échéant, d'une majoration permettant de porter cette prestation, lors de sa liquidation, à un montant minimum tenant compte de la durée d'assurance accomplie** par l'assuré dans le régime général, le cas échéant rapportée à la durée d'assurance accomplie tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, lorsque la carrière a été complète.

Il est précisé que ce **montant minimum est majoré au titre des seules périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré** (durée cotisée et non uniquement validée). Ce complément apporté au minimum contributif « de base » s'intègre dans l'objectif d'un taux de remplacement de 85 % du SMIC net en cas de carrière complète, posé par l'article 26 de la loi précitée portant réforme des retraites, et est proportionnel au nombre de trimestres effectivement travaillés.

La majoration pour enfants, la majoration pour conjoint à charge et la rente des retraites ouvrières et paysannes s'ajoutent à ce montant minimum.

A la suite des critiques émises par la Cour des comptes^{30(*)} sur le manque de ciblage du minimum contributif, l'article 80 de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 en a durci les conditions d'octroi** :

- en instaurant, à compter du 1^{er} janvier 2009, **une limite à la majoration au titre des périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré** : elle ne s'applique plus que lorsque la durée d'assurance ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré, accomplie tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, est au moins égale à une limite fixée par décret, soit 30 annuités ;

- **en mettant sous condition de revenu la majoration de minimum contributif, à compter du 1^{er} juillet 2010** : celui-ci est versé sous réserve que le montant mensuel total des pensions personnelles de retraite attribuées à l'assuré n'excède pas un montant fixé par décret. Cette mesure se heurte à des difficultés techniques de telle sorte que le décret n'est pas encore paru. Ce montant devrait être fixé à 990 euros par mois.

Si le montant du minimum contributif de base est indexé, comme les pensions vieillesse, sur l'évolution des prix, le montant de la majoration du minimum contributif a fait l'objet de plusieurs revalorisations aux 1^{er} janvier 2004, 2006 et 2008.

Au 1^{er} avril 2010, le montant du minimum contributif était de **595,64 euros** et de **650,87** pour le minimum majoré.

(2) Le minimum garanti

Comme le souligne le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2010, **l'objectif d'une pension minimale de 85 % du SMIC net pour une carrière complète posé par la loi du 21 août 2003 « est atteint par essence » pour les fonctionnaires**, compte tenu du barème spécifique du minimum garanti. Le montant du minimum garanti à taux plein **représente en effet environ 100**

% du SMIC net. Par ailleurs, cette estimation renvoie en fait à un cas théorique car la liquidation sur la base de l'indice terminal pour une carrière complète accomplie au sein du grade le moins élevé de la fonction publique aboutit à une pension supérieure au minimum garanti et ce dernier bénéficie de fait à de agents ayant eu une carrière incomplète dans la fonction publique.

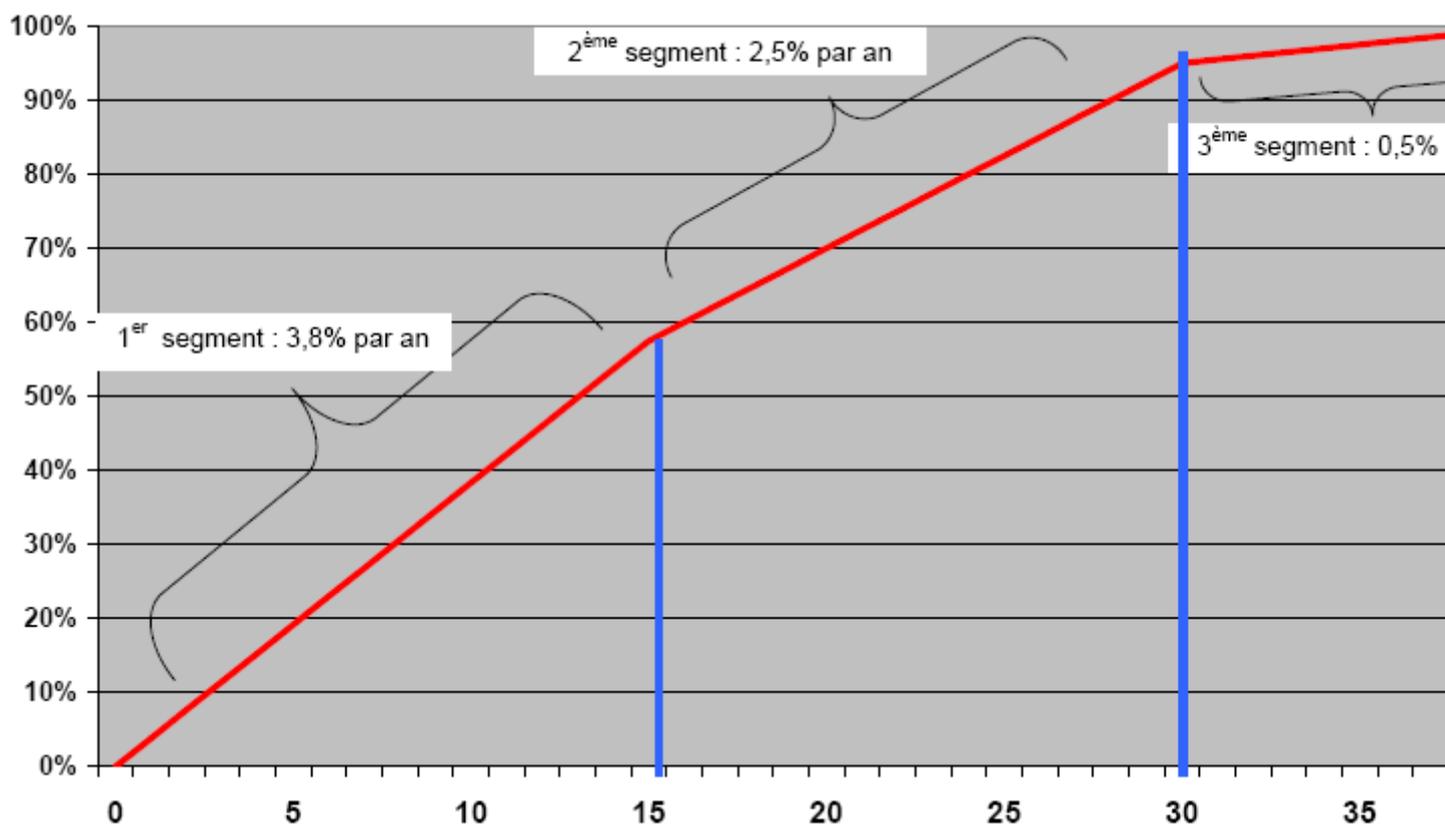
Le principe du minimum garanti est simple : lors de la liquidation d'une pension, **le service gestionnaire compare le montant de la pension calculée selon les règles de droit commun avec celui issu du calcul du minimum garanti. Le montant le plus favorable est retenu.** Si, comme dans le secteur privé, le minimum garanti est réduit en proportion de la durée de cotisation validée, **les fonctionnaires bénéficient de ce dispositif dès qu'ils atteignent l'âge d'ouverture des droits, sans condition de taux plein.**

Le montant du 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 hors tabac. Cet indice de référence, qui était l'indice majoré 216 pour les pensions liquidées en 2003, sera progressivement porté à l'indice majoré 227 pour les pensions liquidées en 2013, conformément aux dispositions de l'article 51 de la loi du 21 août 2003.

En contrepartie, la loi précitée prévoit que le taux plein du minimum garanti sera acquis pour une durée de service plus longue, passant progressivement de 25 à 40 ans entre 2007 et 2013.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2013, le taux de liquidation obtenu après 15 ans de services correspondra à 57,5 % du montant maximum du minimum garanti. Il progressera ensuite de 2,5 points par an entre 15 et 30 ans de services et de 0,5 point par année supplémentaire au-delà et jusqu'à quarante années pour atteindre 100 %.

Minimum garanti et durée d'assurance



Source : COR, « Le minimum garanti dans les régimes de retraite de la fonction publique », juin 2006

Selon les données du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, sur le flux des départs en retraite de 2008 dans la fonction publique d'Etat, **10,7 % des pensions civiles** et 28,6 % des pensions militaires

ont été portées au minimum garanti. Dans la fonction publique hospitalière, cette proportion s'est élevée à 27,4 % et à 46,3 % dans la fonction publique territoriale.

Comme le soulignent les travaux du COR de juin 2006^{31(*)}, le minimum garanti concerne principalement des agents ayant effectué des carrières courtes, les agents radiés des cadres de la fonction publique pour invalidité et les femmes qui présentent en moyenne des carrières plus courtes et des indices plus faibles (64 % du flux en 2005).

b) La modification des critères d'éligibilité au minimum garanti

Le **I** de l'**article 24** procède à un rapprochement des règles applicables dans le secteur privé et la fonction publique en modifiant l'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite afin de **subordonner le versement du minimum garanti à plusieurs conditions alternatives** :

- disposer de la **durée d'assurance nécessaire pour atteindre le taux plein** ;
- avoir atteint **la limite d'âge qui annule la décote** ;
- **liquider sa pension pour l'un des motifs suivants** : mise à la retraite pour invalidité, départ anticipé pour les parents de trois enfants ou d'un enfant handicapé, infirmité ou maladie incurable du fonctionnaire ou de son conjoint ayant effectué 15 ans de services, retraite anticipée pour les fonctionnaires handicapés, mise à la retraite pour invalidité des militaires.

Le **II** et le **III** de l'**article 24** fixent les modalités de transition de cette mesure :

- le **II abaisse, de manière transitoire, et uniquement pour l'application du dispositif du minimum garanti, l'âge d'annulation de la décote** afin que les agents qui ne remplissent aucune des nouvelles conditions posées par le I, compte tenu de la montée en charge de la durée d'assurance ou de l'âge d'annulation de la décote, puissent néanmoins bénéficier du minimum garanti à compter d'un âge inférieur à l'âge d'annulation de la décote ;
- le **III décrit les conditions d'application dans le temps du nouveau dispositif**. Il s'appliquera aux pensions liquidées à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. Une exception est cependant prévue pour les fonctionnaires civils et les magistrats qui auraient atteint, avant cette date, l'âge de liquidation qui leur est applicable en l'état actuel du droit.

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, cette mesure devrait permettre une économie **en 2015** d'environ **500 millions d'euros**, à hauteur de 140 millions d'euros pour l'Etat et de 350 millions d'euros pour la CNRACL.

Rendement de la mesure

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rendement total	0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

c) Un calcul du minimum garanti qui demeure non linéaire et un montant toujours plus élevé

Votre rapporteur pour avis accueille favorablement la subordination, comme dans le secteur privé, de l'attribution du minimum garanti à l'obtention d'une pension à taux plein.

Cependant, l'alignement sur le secteur privé n'est pas achevé ; **d'autres particularités du minimum garanti mériteraient encore à terme d'être réexaminées** :

- d'une part, **le montant du minimum garanti est plus élevé** - 1 067 euros - que celui du minimum contributif - **650,87 euros** pour le minimum majoré au 1^{er} avril 2010 pour un objectif visé de 85 % du SMIC net soit 897 euros ;

- d'autre part, **le calcul du minimum garanti n'est pas linéaire en fonction de la durée de cotisation ce qui peut avoir un caractère désincitatif**. En effet, comme le souligne le COR^{32(*)} : « *Alors qu'un barème linéaire conduirait à accorder 2,5 % du minimum garanti pour chaque année de service (soit 100 % pour 40 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 30^{ème} 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.* »

*³⁰ Cour des comptes, rapport sur la sécurité sociale - septembre 2008.

*³¹ COR, « Le minimum garanti dans les régimes de retraite de la fonction publique » - juin 2006.

*³² Source : COR, « Le minimum garanti dans les régimes de retraite de la fonction publique », juin 2006

5. Un début de remise en cause du système de bonification (articles 24 bis A, 24 bis et 24 ter)

Les **articles 24 bis A, 24 bis et 24 ter** du présent projet de loi tendent à réexaminer, voire à remettre en cause, certaines bonifications dont bénéficient aujourd'hui certains fonctionnaires. Votre rapporteur pour avis rappelle que ces bonifications ont un **impact à deux niveaux** : d'une part, le **calcul des droits** acquis au sein d'un régime et, d'autre part, la **mise en oeuvre des coefficients de minoration et de majoration** des droits à la retraite en fonction de la durée d'assurance.

La Cour des comptes, dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, avait déjà attiré l'attention sur **certains de ces dispositifs procurant des avantages en matière de retraite qui lui semblaient disproportionnés par rapport aux contraintes réellement subies par les fonctionnaires concernés**.

a) Un réexamen des bonifications prévues à l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite (article 24 bis A)

L'**article 24 bis A** du présent projet de loi, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Emile Blessig, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, tend ainsi à prévoir la **remise au Parlement, avant le 31 mars 2011, d'un rapport sur les bonifications** prévues à l'article L. 12 du codes des pensions civiles et militaires de retraite, soit :

- **les bonifications de dépaysement** pour les services civils rendus hors d'Europe (*cf. infra*);

- **les bonifications accordées pour enfants** : pour chaque enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004, sous réserve qu'il ait été élevé pendant neuf ans au moins avant son vingt et unième anniversaire, les fonctionnaires et militaires bénéficient d'une bonification d'un an ;

- **les bonifications militaires** : elles sont de différents ordres : les bénéfices de campagne dans le cas de services militaires, notamment pour services en mer et outre-mer ; la bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé ; la bonification du cinquième du temps de service accompli ;

- enfin, **les bonifications accordées aux professeurs d'enseignement technique** au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours par lequel ils ont été recrutés.

Ces bonifications permettent d'augmenter de 5 points le pourcentage maximum de liquidation de la pension.

b) La suppression des bonifications accordées à certains professeurs de l'enseignement technique (article 24 bis)

L'**article 24 bis**, introduit à l'initiative de notre collègue député Michel Heinrich, va plus loin en proposant de **supprimer immédiatement** l'une des bonifications prévues par l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite, précédemment énumérées : **les bonifications accordées à certains professeurs de l'enseignement technique**. Cette mesure ne s'appliquera pas aux fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} janvier 2011.

Cette bonification, introduite en 1964 dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, est égale, dans la limite de cinq années, à la durée de l'activité professionnelle dans l'industrie dont les professeurs de l'enseignement technique ont dû justifier pour se présenter au concours. Ces années demeurent prises en compte dans la pension du régime général, ce qui aboutit à **la prise en compte, exorbitante du droit commun, d'une même période de travail dans deux pensions différentes**.

Certes, une politique volontariste de promotion de l'enseignement professionnel était alors nécessaire, et le statut des professeurs de l'enseignement technique n'était pas encore aligné sur celui des professeurs certifiés, tant en terme de rémunération (alignement en 1989), que d'horaires (alignement en 2000).

Dans son rapport précité de 2003, la Cour des comptes observe cependant que ce « **dispositif daté et devenu injustifié** (...) donne lieu à des demandes reconventionnelles visant à étendre cette mesure à l'ensemble des enseignants ayant à faire valoir une expérience professionnelle dans le secteur privé », qui sont de plus en plus nombreux dans l'enseignement général. Ainsi, « **le maintien du statu quo paraît difficile** ».

c) La modification des règles de surcote (article 24 ter)

L'**article 24 ter**, adoptée par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Michel Heinrich, tend quant à lui à **exclure du calcul de la surcote, dans les trois fonctions publiques (I et II) et le secteur privé (III), les bonifications de durée de services et les majorations de durée d'assurance, à l'exception de celles accordées au titre des enfants et du handicap**.

Sous-amendé par le Gouvernement, cet article **supprime également le plafonnement à vingt trimestres du coefficient de majoration**, en vigueur dans la fonction publique, mais pas dans le régime général.

d) La pertinence des bonifications pour dépaysement

Votre rapporteur pour avis est favorable à ces différentes mesures relatives aux bonifications et à leur prise en compte dans le calcul de la surcote.

Pour votre rapporteur pour avis, il convient en effet de s'interroger sur le principe même du maintien de certains de ces dispositifs, compte tenu, notamment, des mesures trouvant déjà à s'appliquer durant la période d'activité pour pallier la perte de gain ou le désagrément subis par certains fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Il souhaite, à cette occasion, rappeler les critiques fortes émises par la Cour des comptes en 2003 à l'égard de la **bonification pour dépaysement, critiques qui pourront utilement être réexaminées à l'occasion de l'élaboration du rapport prévue par l'article 24 bis A.**

Cette bonification, égale en règle générale au tiers de la durée des services civils accomplis hors d'Europe, constitue, rappelait la Cour, un dispositif « *défini, dans ses grandes lignes, il y a un siècle et demi, soit à une époque où la France entendait assurer sa présence coloniale et où les moyens de transport et les modes de vie étaient sans rapport avec la situation actuelle* »^{33(*)}. La Cour ajoutait que tous les départements et territoires français d'outre-mer, bien que faisant partie du territoire national, sont considérés comme ouvrant droit à la bonification de dépaysement du seul fait de leur situation géographique « hors d'Europe » et surtout que le bénéfice de cette bonification est ouvert indistinctement à tout fonctionnaire y exerçant, les agents originaires de ces départements et territoires comme les autres.

Avant de remettre en cause le principe de ce dispositif, la Cour des comptes en préconisait un réaménagement complet, qui comprendrait, en particulier, un « *ciblage géographique beaucoup plus strict excluant notamment les DOM et les TOM* » et un plafonnement du nombre d'années susceptibles d'être acquises au titre de la bonification pour dépaysement.

*³³ Cour des comptes, rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat - avril 2003.

6. Les « titulaires sans droits à pension » (article 24 quinquies)

L'**article 24 quinquies** du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, **tend à répondre pour partie aux difficultés rencontrées par les « titulaires sans droit à pension »**.

En effet, lorsqu'à la date de cessation définitive d'activité, le fonctionnaire ou le militaire n'a pas accompli 15 ans de services effectifs, il est **affilié 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.

Comme le souligne le COR dans une étude de 2009^{34(*)}, les difficultés posées par ce dispositif sont nombreuses :

- **le processus est, tout d'abord, complexe** : le rattachement au régime général d'un titulaire sans droit peut impliquer jusqu'à quatre acteurs : la dernière administration employeur, la CNRACL, le régime général et l'IRCANTEC ;

- **la reconstitution de dossiers complets se traduit par des délais de traitement très longs** ;

- **le processus suscite, enfin, surtout une incompréhension chez les agents**, liée aux appels de cotisations complémentaires de l'IRCANTEC et aux 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**. La carrière réalisée au sein des fonctions publiques par ces agents représente une durée moyenne de quatre ans. Il s'agit pour l'essentiel de **fonctionnaires militaires et territoriaux**.

En vue de faire le point sur les difficultés engendrées par ces transferts, le Gouvernement s'était engagé à installer un **groupe de travail** associant des représentants des fédérations syndicales ainsi que ceux des

administrations concernées. Ce groupe de travail a été installé le 6 novembre 2008. Ses pré-conclusions, présentées dans les travaux du COR précités, retenaient plusieurs pistes de réforme :

- l'affiliation directe au régime général et à l'IRCANTEC pour certaines populations dont on sait qu'elles ne rempliront pas la condition de durée de stage (les réservistes, les entrées tardives dans la fonction publique) ;
- le transfert des périodes d'affiliation sans transfert de cotisations rétroactives ;
- la réduction de la condition de stage de quinze ans ;
- la suppression des transferts de droits et de cotisation : chaque régime conserve la charge de ses affiliés ;
- le financement par l'employeur des cotisations complémentaires dues par les salariés.

L'article 24 quinquies du présent projet de loi **retient la réduction de la condition de stage.**

Le **I** remplace ainsi la durée minimale de stage de 15 ans fixée par l'article L. 4 du code des pensions civiles et militaires de retraite par l'expression « *une durée fixée par décret en Conseil d'Etat* ». Selon l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement, **la durée minimale de carrière pour bénéficier d'une pension de fonctionnaire sera réduite à deux années par décret à compter du 1^{er} janvier 2011.**

Dès lors, les transferts de périodes d'assurance entre le régime de la fonction publique, d'une part, et le régime général, d'autre part, seront supprimés pour les périodes supérieures à deux ans et inférieures à quinze ans.

Le **II** précise que cette disposition ne s'appliquera qu'aux fonctionnaires radiés des cadres à compter du 1^{er} janvier 2011.

En « sens inverse », le **III** et le **IV** précisent, quant à eux, les modalités d'extinction progressive des transferts facultatifs de périodes validées au régime général dans le régime des fonctionnaires, en ce qui concerne les agents contractuels.

Le **V** ajoute que les bonifications prévues à l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite ne peuvent être prises en compte dans le calcul de la durée de cotisation que si le fonctionnaire a effectué quinze ans de service.

Le **VI** - introduit par un sous-amendement de notre collègue député Michel Heinrich - prévoit que pour les fonctionnaires ayant effectué une durée de stage comprise entre deux et quinze ans, le calcul du minimum garanti pour cette nouvelle catégorie de pensions est effectué selon les mêmes modalités qu'au régime général.

Votre rapporteur pour avis approuve cette mesure qui devrait simplifier la situation des actuels « titulaires sans droit à pension », ainsi que celle des services des régimes concernés.

Selon les informations du secrétariat d'Etat à la fonction publique, **cette mesure serait neutre financièrement** à la fois d'un point de vue des comptes publics car elle opère des transferts de charges entre le régime général et le budget de l'Etat ; du point de vue de l'Etat également car la suppression des titulaires sans droits à pension entre 2 et 15 ans de service est compensée par la suppression, en sens inverse, des transferts de validation au titre des agents contractuels du régime général vers le régime des fonctionnaires, les flux représentants, chacun, 400 millions d'euros par an.

* ³⁴ COR, « *La problématique des « titulaires sans droit à pension » dans les régimes de retraite de la fonction publique* - février 2009

III. L'EXISTENCE DE MARGES DE PROGRESSION EN VUE D'UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ ENTRE COTISANTS

Les mesures proposées par le présent projet de loi, enrichies par les initiatives de nos collègues députés, permettent de franchir un pas supplémentaire vers la convergence. Cependant, des marges d'amélioration en vue d'une plus grande équité entre assurés demeurent.

En particulier, **votre rapporteur pour avis regrette, d'une part, que les « catégories actives » de la fonction publique ne fassent pas l'objet d'un réexamen et, d'autre part, que la présente réforme ne doive s'appliquer que de façon différée aux régimes spéciaux de retraite.**

A. DES INÉGALITÉS QUI DEMEURENT ENTRE LA FONCTION PUBLIQUE ET LE SECTEUR PRIVÉ

Outre les limites des dispositifs de convergence proposés par le présent projet de loi, votre rapporteur pour avis note que « **trois chantiers** » **n'ont pas été abordés** : la garantie d'un taux minimal de remplacement dans le secteur privé, les modalités d'attribution et de calcul des pensions de réversion et le réexamen des catégories dites « actives ».

1. Un « bouclier retraite » pour les salariés du secteur privé ?

Dans une perspective de convergence public/privé, **votre rapporteur pour avis a été sensible à l'idée émise par Danièle Karniewicz, présidente du conseil d'administration de la CNAV^{35(*)}, devant votre commission des finances, d'instaurer un « bouclier retraite »** pour les salariés du secteur privé, c'est-à-dire un taux de remplacement minimal garanti.

En effet, alors que la référence retenue par la CNAV se situe théoriquement, pour une carrière complète, à 50 % du plafond de la sécurité sociale, le taux de remplacement n'atteint en moyenne plus que **43 % du dernier salaire**, sous l'effet combiné de l'indexation des pensions sur les prix et de la prise en compte des vingt-cinq meilleures années d'activité pour le calcul du salaire de référence.

Alors que **les agents du secteur public savent très en amont quelle part de leur dernier salaire leur pension représentera** (75 % de leur traitement indiciaire moyen des six derniers mois), les salariés du secteur privé n'ont en revanche aucun indicateur en ce domaine. La définition d'un niveau de pension minimal, en deçà duquel l'on ne pourrait descendre, serait sans doute de nature à rétablir une certaine équité public/privé.

2. Une refonte des règles de réversion

Si le présent projet de loi aborde la question des droits familiaux, il ne traite en revanche pas **des droits conjugaux** et notamment des pensions de réversion versées aux conjoints survivants. Ce domaine se caractérise lui aussi par une **extrême diversité d'un régime à l'autre, qu'il s'agisse des taux de réversion ou des modalités d'attribution de ces pensions.**

a) « Le caractère extrêmement touffu et complexe du cadre juridique de la réversion »

Comme le souligne le COR dans ses travaux de 2008, intitulés « retraites : droits familiaux et conjugaux »^{36(*)}, les principales divergences entre régimes sont à rechercher à quatre niveaux :

- **les taux de réversion** qui varient de 50 % (dans la fonction publique) à 60 % (pour les régimes complémentaires ARRCO-AGIRC) ;

- **les conditions de ressources** qui sont prévues dans le régime général, les régimes alignés, le régime des exploitants agricoles et le régime des professions libérales, mais pas dans la fonction publique ;

- **les conditions liées au mariage** : si le remariage entraîne la perte de la pension dans la fonction publique, cela n'est pas le cas dans le régime général, les régimes alignés, le régime des exploitants agricoles et le régime des professions libérales ;

- **les conditions d'âge** : un âge minimal est requis dans la plupart des régimes, à l'exception de la fonction publique et des régimes spéciaux. Les seuils retenus sont cependant très variables d'un régime à l'autre.

Dans son rapport de mai 2007 sur la réversion^{37(*)}, la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale du Sénat dénonçait à la fois « *le caractère extraordinairement touffu et complexe du cadre juridique de la réversion* » et son « *caractère profondément incohérent et inéquitable* ». Elle préconisait alors une harmonisation, voire une unification progressive des règles en vigueur en la matière. **Depuis lors, aucune réforme d'ampleur n'a été menée.**

b) Vers une harmonisation des règles de réversion des régimes de fonctionnaires sur celles en vigueur dans le privé

Une convergence public/privé impliquerait d'étendre les règles en vigueur au niveau du régime général et des régimes complémentaires dans les régimes des fonctionnaires. Il convient de **distinguer deux conditions** :

- la condition d'âge de 55 ans en vigueur tant dans le régime général que dans les régimes complémentaires ;
- la condition de ressources.

Celle-ci est plus problématique puisqu'elle existe pour la pension de base (régime général), alors qu'elle est inexistante pour les régimes complémentaires. Une mise sous condition de ressources de l'ensemble des pensions de réversion dans la fonction publique dépasserait ainsi le simple alignement sur le secteur privé. Dès lors, **la scission de la pension de réversion de la fonction publique en deux parts serait nécessaire pour assurer cette convergence.**

Enfin, une harmonisation complète public/privé devrait s'accompagner d'un **relèvement du taux de réversion du régime des fonctionnaires** (50 %) sur ceux du régime général et des complémentaires (54 % et 60 %).

Votre rapporteur pour avis a demandé au ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique une simulation d'une telle réforme en trois temps, soit :

- la mise en place d'une condition d'âge de 55 ans (comme dans le régime général et les régimes complémentaires) ;
- l'introduction d'une condition de ressources sur une partie de la réversion (50 %) ;
- l'augmentation du taux de réversion du régime de la fonction publique de 50 % à 54 % pour la partie de la réversion placée sous condition de ressources (soit le même taux que dans le régime général) et à 60 % pour celle accordée sans conditions de ressources (soit le même taux que pour les régimes complémentaires).

Le rendement de la mesure a été évalué à **200 millions d'euros pour l'Etat en 2015** et à **20 millions d'euros pour la CNRACL.**

Economies attendues d'une harmonisation des conditions de versement des pensions de réversion

(en millions d'euros)

	2015	2020	2030	2040	2050
Fonction publique d'Etat	200	440	1 050	1 320	1 560

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

En termes d'incidence, **une telle mesure serait favorable aux veuves de fonctionnaires ayant de faibles ressources** (en raison de la hausse du taux de réversion) **et réduirait le montant de la réversion pour les veuves ayant des revenus moyens et supérieurs** (en raison de la mise sous condition de ressources d'une partie de la réversion).

Pour votre rapporteur pour avis, il s'agit d'une piste de convergence à explorer.

*³⁵ *Audition de Danièle Karniewicz, présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) à l'occasion de la table ronde « Rendez-vous 2010 pour les retraites », le 28 avril 2010, reproduite en annexe au présent rapport.*

*³⁶ *COR, « Retraites : droits familiaux et conjugaux » - décembre 2008.*

*³⁷ *Rapport n° 314 (2006-2007) de Claude Domeizel et Dominique Leclerc, « Transparence, équité, solidarité : les trois objectifs d'une réforme de la réversion ».*

3. Un réexamen des « catégories actives » de la fonction publique

Certaines professions de la fonction publique sont classées en « catégorie active ». Il s'agit des emplois présentant « **un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles** » (article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite). Les modalités de classement en catégorie active sont fixées :

- par décret en Conseil d'Etat pour les fonctionnaires de l'Etat en application de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- par arrêté interministériel pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Pour ces professions, l'âge d'ouverture des droits à la retraite peut être porté à 50 ou 55 ans.

Age d'ouverture des droits et limite d'âge des principaux emplois classés en « catégorie active »

Emplois	Age d'ouverture des droits	Limite d'âge
Fonction publique d'Etat		
Personnels actifs de la police nationale	50 ans si 25 ans de services	55 ans ⁽¹⁾
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	50 ans	57 ans
Personnels de la surveillance des douanes	55 ans	60 ans
Instituteurs ⁽²⁾		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat		
Educateurs 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
Fonction publique territoriale		
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)		
Fonction publique hospitalière		
Personnels paramédicaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades : surveillants, infirmiers, infirmiers spécialisés, aides soignants, agents de services hospitaliers, sages-femmes	55 ans	60 ans
Assistants sociaux 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 d'entretien (certaines fonctions)		
Agents de service mortuaire et de désinfection		

(1) 57 ans pour les commissaires et les commissaires principaux ; 58 ans pour les commissaires divisionnaires

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

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2010

Votre rapporteur pour avis a bien noté que les « **catégories actives** » sont concernées par les mesures d'âge prévues par le présent projet de loi. Néanmoins, il en résultera toujours, après réforme, un décalage de cinq à dix ans entre les âges d'ouverture des droits des catégories « actives » et les autres catégories de fonctionnaires.

Or ces avantages résultent principalement de situations historiques. **Les conditions de travail de ces professions ont, pour certaines, fortement évolué** depuis grâce aux progrès des normes de protection, à l'amélioration des équipements individuels et collectifs ou encore aux modifications de l'organisation du travail. A cet égard, selon les données du ministère du travail, **l'espérance de vie des catégories « actives » est identique à celle des autres fonctionnaires.**

C'est pourquoi, **votre rapporteur pour avis souhaite que le débat sur la pénibilité** qui, après la présente réforme, sera prise en compte dans le calcul des droits à la retraite des salariés du secteur privé, **soit également l'occasion, du côté de la fonction publique, de procéder à un réexamen complet des actuelles catégories « actives »**. Pour chacune d'elle, il conviendrait d'évaluer précisément l'impact sur l'espérance de vie de certains facteurs d'exposition auxquels ces agents peuvent être confrontés pendant leur période d'activité.

Afin de disposer d'un ordre de grandeur global des économies à attendre d'une révision des catégories « actives » de la fonction publique, **votre rapporteur pour avis a demandé au ministère du travail de simuler les effets résultant de la fermeture dès 2011 de la possibilité de partir en retraite avant 60 ans en**

catégorie active. La mesure atteindrait son plein effet en **2015** et représenterait une **économie globale de 1,2 milliard d'euros**. Un réexamen au cas par cas serait bien évidemment nécessaire et réduirait d'autant les économies à attendre de cette mesure.

Rendement de la fermeture dès 2011 de la possibilité de partir en retraite avant 60 ans en catégorie active

(en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
309	595	848	1 050	1 181	1 204	1 220	1 229	1 234	1 236

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

B. LES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE : L'IMPACT DIFFÉRÉ DE LA RÉFORME (ARTICLE 20)

1. Une mosaïque de régimes spéciaux en déséquilibre démographique et financier

Parmi les régimes de retraite de base^{38(*)}, ceux communément désignés comme des « régimes spéciaux » couvrent pour l'essentiel les fonctionnaires et les salariés des entreprises publiques et, dans quelques cas, des salariés du secteur privé (marins, clercs et employés de notaires...). Les fonctionnaires de l'Etat, magistrats et militaires relèvent du service des retraites de l'Etat (SRE), et les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers dépendent de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ; les effets de la réforme des retraites sur ces régimes spécifiques ont été étudiés plus haut.

Les autres principaux régimes spéciaux sont ceux des industries électriques et gazières (CNIEG), de la SNCF, de la RATP, des Mines, des ouvriers de l'Etat (FSPOEIE), de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française. Un sort particulier leur est réservé, tant au regard des droits dont bénéficient les affiliés que des modalités de financement.

a) Les régimes de retraite dont l'équilibre financier est assuré par l'Etat

En premier lieu, l'Etat assure l'équilibre d'un **ensemble de régimes spéciaux de retraite en déclin démographique, réunis au sein de la mission budgétaire « Régimes sociaux et de retraite » : SNCF, RATP, marins, mineurs, SEITA, Imprimerie nationale, régies ferroviaires d'outre-mer et ORTF.**

Pour 2010, les **contributions de l'Etat s'élèveront à 5,72 milliards d'euros**, soit une progression de 10 % par rapport à 2009 (5,2 milliards d'euros). Ce budget soutient l'équilibre d'un ensemble hétéroclite de régimes sociaux et de retraite dans des proportions allant de 50 % à 100 % du montant des prestations d'assurance vieillesse. Le tableau ci-dessous retrace la part de la subvention de l'Etat dans le budget des principales caisses de retraites.

Part de la subvention de l'Etat dans le budget des principales caisses de retraite relevant de la mission « Régimes sociaux et de retraite »				
<i>(en millions d'euros)</i>				
	nombre de cotisants/ nombre de pensionnés	Volume de prestation de pensions servies	Subvention de l'Etat	Part de la subvention de l'Etat dans le régime
Retraités de la	1 083/10 071	160,10	132,38	83%

SEITA				
Régime de retraite des marins	32 900/119 000	1 081,32	792,50	73%
Caisse autonome de la SNCF	155 150/289 871	5 218,70	3 120,60	60%
Caisse autonome de la RATP	44 100/47 120	912,00	526,70	58%
Fonds de retraite des mines	6 430/335 137	1 765,50	971,60	55%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

En outre, les régimes de retraite de l'Imprimerie nationale (9 bénéficiaires^{39(*)}), des régies ferroviaires d'outre-mer (263 bénéficiaires) et de l'ORTF (350 bénéficiaires) ne comptent plus de cotisants et sont donc totalement subventionnés par l'Etat au titre de la solidarité nationale.

Par ailleurs, il convient de rappeler que **la mission « Régimes sociaux et de retraite » ne comprend pas l'ensemble des crédits de l'Etat affectés au financement des régimes spéciaux de retraite.**

Sur ce point, la Cour des comptes a relevé que ces flux manquants, non répertoriés dans le « jaune » budgétaire consacré au « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale », représentent près de 780 millions d'euros en 2010. C'est donc à juste titre que la Cour a recommandé que cette masse « *très significative* » de crédits soit mieux identifiée et soit, le cas échéant, intégrée à la mission « Régimes sociaux et de retraite »^{40(*)}.

b) Les autres régimes spéciaux

Par ailleurs, les régimes spéciaux qui ne sont pas financés par le budget de l'Etat bénéficient de transferts au titre de la compensation ou de contributions directes du **régime général** pour assurer leur équilibre financier. Les montants des ressources externes de certains régimes sont parfois très élevés par rapport à leurs ressources propres (les cotisations). Le rapport annuel de la commission des comptes de la sécurité sociale permet ainsi de prendre la mesure de l'impact financier sur le régime général de l'adossé réalisé en 2005 des retraites des électriciens et gaziers : les transferts issus de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO en faveur de la CNIEG s'élèvent à près de 2,5 milliards d'euros, soit 62 % du montant des prestations vieillesse.

Autres régimes spéciaux (prévisions pour 2011 des branches vieillesse)				
(en millions d'euros)				
	nombre de cotisants et de pensionnés	Volume de prestation de pensions servies	Compensation ou contributions	Part de subvention et transferts dans le régime
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	138 756/162 509	3 975	2 474 (contributions directes CNAV et AGIRC-ARRCO)	62 %
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires	43 748/64 561	724	35 (compensation du	5 %

(CRPCEN)			régime général)	
Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAMIVAC)	14 650/56 832	220	156 (contribution directe de la CNAV)	71 %
Banque de France	12 884/15 375	418	319 (contribution fictive employeur)	76 %

Source : commission des comptes de la sécurité sociale - septembre 2010

Ces éléments, glanés au hasard des différents rapports budgétaires et financiers de l'Etat et de la sécurité sociale, gagneraient en lisibilité si un document de synthèse retraçant l'intégralité de l'effort public en faveur des régimes spéciaux de retraite pouvait être mis à la disposition de la représentation nationale. De ce point de vue, votre rapporteur pour avis s'étonne qu'une telle démarche n'ait pas été entreprise par le Gouvernement dans le cadre de l'étude d'impact du présent projet de loi, même si - nous le verrons plus loin - celui-ci ne s'applique pas directement aux régimes spéciaux.

*³⁸ *Vingt-et-un régimes de base sont regroupés au sein du GIP Info Retraite : régime général (salariés du privé non agricole - CNAV), MSA salariés (salariés agricoles), MSA non-salariés (non-salariés agricoles), régimes des fonctionnaires civils et militaires, FSPOEIE (ouvriers des établissements industriels de l'État), CNRACL (collectivités locales), régimes des mines, CNIEG (industries électriques et gazières), SNCF, RATP, ENIM (marins), CRPCEN (clercs et employés de notaires), CAVIMAC (cultes), Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, RSI (artisans et commerçants), CNAVPL (professions libérales), CIPAV (architectes et autres professions libérales), CNBF (avocats), Port autonome de Strasbourg. A ces vingt et un régimes s'ajoutent un certain nombre de régimes regroupant un nombre limité d'assurés - dont de nombreux régimes « fermés » et des régimes « locaux » (Alsace-Lorraine notamment).*

*³⁹ *L'imprimerie nationale est une société anonyme, à capitaux publics, depuis le 1^{er} janvier 1994. Parmi environ 550 salariés, moins de 20 d'entre eux sont actuellement fonctionnaires.*

*⁴⁰ *Ne sont donc pas retracées dans les documents budgétaires les subventions versées notamment aux caisses de retraite de l'Opéra de Paris et de la Comédie française qui regroupent 2 151 cotisants pour 2006 pensionnés.*

2. Un bilan provisoire de la première vague de réformes opérées en 2007 et 2008

De manière générale, l'âge d'ouverture des droits, dans les régimes spéciaux, est variable - de 40 à 60 ans - et diffère selon le métier exercé et l'ancienneté.

Les modifications entrées en vigueur le 1^{er} avril 2007 dans le régime de la Banque de France et le 1^{er} juillet 2008 dans six autres régimes spéciaux - SNCF, RATP, Opéra de Paris, Comédie française, Industries électriques et gazières, Clercs et employés de notaires - ont conduit à un rapprochement partiel des droits et à aligner progressivement, avec un décalage dans le temps, les barèmes de décote et de surcote sur ceux applicables dans la fonction publique et au régime général.

Toutefois, **la réforme retenue en 2007 et 2008 pour les régimes spéciaux a maintenu le principe d'une spécificité des droits.**

Les principaux paramètres de convergence de ces régimes avec ceux de la Fonction publique^{41(*)} sont les suivants :

- **passage de 37,5 à 40 ans** (en 2012) puis à 41 ans (en 2016) de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- **indexation des pensions sur les prix** (et non plus sur les salaires) à compter de 2009 ;
- **introduction d'une décote et d'une surcote** ;
- **suppression des bonifications** (validations gratuites de trimestres) pour les nouveaux recrutements ;
- **suppression des « clauses-couperets »** c'est-à-dire de la mise à la retraite automatique des agents atteignant leur âge d'ouverture des droits à la retraite.

En revanche, **une série de dispositions ont été maintenues**, plus favorables que dans les autres régimes de base :

- les âges d'ouverture des droits (par exemple : 50 ans pour les agents de conduite et 55 ans pour les autres agents) ;
- le taux maximum de liquidation de la pension : 75 % pour une carrière complète, pouvant être porté à 80 % avec les bonifications ;
- le traitement de référence pour le calcul de la pension sur les éléments de rémunération des six derniers mois.

En 2009, le Gouvernement avait chiffré l'impact financier de cette réforme sur les comptes des régimes de retraite. Ces estimations mettaient en évidence un gain cumulé de 500 millions d'euros d'ici à 2012, puis des économies annuelles moyennes de 500 millions d'euros par an principalement pour les caisses de la SNCF et de la RATP.

Le principal effet de la réforme tient dans le fait que les agents ne sont plus mis à la retraite d'office à cinquante ou cinquante-cinq ans selon qu'ils sont conducteurs ou sédentaires. En conséquence, le nombre annuel de demandes de liquidation des droits à retraite à la SNCF a diminué à compter de 2008 : il est passé de 7 000 en 2007 à 5 800 en 2008 et à 4 800 en 2009 (au lieu de 7 700 initialement projetés cette année-là). Seulement 40 % des agents en droit de partir à la retraite en 2009 ont fait valoir ce droit. Les économies d'ores et déjà réalisées, de l'ordre de 75 millions d'euros, prennent également en compte une moindre revalorisation des pensions : 0,4 % au lieu de 1,5 % prévu dans le budget initial.

Mais s'il convient d'observer que le recul de l'âge de départ à la retraite des cheminots a représenté une économie en 2009 - et de s'en féliciter -, il apparaît encore hypothétique de présager du comportement des agents à l'avenir et des effets de rattrapage. A titre d'illustration, les perspectives d'évolution de la subvention de l'Etat, calculées par la caisse de retraite de la SNCF, s'inscrivent dans un mouvement de croissance du soutien public jusqu'en 2013, puis une très lente décroissance à partir de 2014 et 2015.

Malgré cet objectif à long et très long terme de la réduction du soutien public, votre rapporteur pour avis constate que le niveau de la contribution de l'Etat pour les retraites de la SNCF dépassera, chaque année, les trois milliards d'euros jusqu'en 2021. **La réforme de 2008 ne répond assurément pas au défi du retour à l'équilibre des régimes spéciaux.**

Les prévisions 2010-2030 de la caisse de retraite de la SNCF

(en millions d'euros courants)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2021	2030
Nombre de cotisants	155 150	153 680	152 152	150 635	149 129	147 638	140 402	140 402
Nombre de retraités directs	184 148	184 031	183 988	184 022	184 405	184 473	170 158	152 045
Nombre de réversions	105 723	104 242	102 609	100 832	98 948	96 948	82 557	69 553
Rapport démographique pondéré (réversion : 0,5)	65 %	65 %	64 %	64 %	63 %	63 %	66 %	75 %
Montant des cotisations	2 025	1 987,6	1 955	1 949	1 912	1 882	1 825	1 875
Montant des pensions versées	5 019	5 195	5 136	5 159	5 175	5 181	4 826	4 376
Subvention de l'Etat	2 992	3 192,25	3 311,5	3 404,23	3 314	3 350	3 050	2 547

Source : caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF

Enfin, ainsi que notre collègue Bertrand Auban, rapporteur spécial des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'a rappelé dans le bilan de la réforme du régime spécial de la SNCF^{42(*)}, en contrepartie de la réforme des régimes spéciaux, un certain nombre de mesures d'accompagnement ont été accordées : création d'un échelon supplémentaire pour les agents pour tenir compte de leur prolongation d'activité, élargissement de l'assiette du salaire brut liquidable, majorations de traitement liées à la prolongation d'activité, mesures d'accompagnement de fin de carrière et prise en compte de la pénibilité. L'augmentation de la masse salariale des entreprises cotisant aux régimes spéciaux est une conséquence mécanique du maintien dans l'emploi de personnes en fin de carrière dont les indices de rémunération sont logiquement les plus élevés.

*⁴¹ L'objet de la réforme de 2008 des régimes spéciaux était d'introduire des dispositions analogues à celles adoptées pour les régimes de la fonction publique en 2003 avec, sauf exception, un décalage de calendrier de 4 ans et demi (la réforme est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008, alors que celle de la fonction publique était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004).

*⁴² Rapport d'information n° 732 (2009-2010).

3. Un rapprochement des régimes qui ne se poursuivra, au mieux, qu'à partir de 2017 pour atteindre son plein effet en 2023

La question que s'est d'emblée posée votre rapporteur pour avis s'agissant du présent projet de loi est la suivante : **comment seront traités les régimes spéciaux dans la réforme des retraites et pourquoi ses effets ne se produiront, au mieux, qu'à partir de 2017 ?**

Si la réforme de 2010 s'appliquera à tous les Français, c'est-à-dire aux salariés du privé, du public, s'agissant **des régimes spéciaux**, la date d'entrée en vigueur sera différée^{43(*)} pour tenir compte de la montée en charge des réformes de 2007 et 2008.

Cet étalement dans le temps aurait ainsi pour objet principal de **ne pas remettre en cause les « accords » conclus en 2008** : ceux-ci prévoient que les mesures de rapprochement des régimes spéciaux vers le régime de la fonction publique, lui-même réformé en 2003, ne seront pleinement effectives qu'en 2016.

Le tableau ci-dessous montre que **le calendrier de convergence du régime spécial de la SNCF des catégories « sédentaires » vers la durée de 164 trimestres de cotisation pour obtenir une pension à taux plein sera atteint au second semestre 2016.**

Paramètres de calcul des pensions des agents sédentaires de la SNCF

génération	année d'ouverture des droits	Durée de cotisation pour pension à taux plein		taux de l'annuité		Taux de dé
		semestre 1	semestre 2	semestre 1	semestre 2	trimestre m
1953	2008	150	151	2,000%	1,987%	Pas de d
1954	2009	152	153	1,974%	1,961%	
1955	2010	154	155	1,948%	1,935%	0,000%
1956	2011	156	157	1,923%	1,911%	0,125%
1957	2012	158	159	1,899%	1,887%	0,250%
1958	2013	160	161	1,875%	1,863%	0,375%
1959	2014	161	162	1,863%	1,852%	0,500%
1960	2015	162	163	1,852%	1,840%	0,625%
1961	2016	163	164	1,840%	1,829%	0,750%
1962	2017	164	164	1,829%	1,829%	0,875%
1963	2018	164	164	1,829%	1,829%	1,000%
1964	2019	164	164	1,829%	1,829%	1,125%

Source : caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF

De fait, le présent projet de loi ne comporte **aucune disposition expresse concernant l'application de la réforme des retraites sur les régimes spéciaux**. *Stricto sensu*, les régimes spéciaux ne sont juridiquement pas concernés^{44(*)} : ainsi que cela fut le cas en 2007 et 2008 - lors de la réforme des régimes spéciaux - les caractéristiques de ces régimes relèvent de la compétence réglementaire en application de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

Le XI de l'article 20 du présent projet de loi prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement, avant le 1^{er} janvier 2017, d'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.

C'est de cette disposition, dont la valeur est purement déclaratoire, que découle une interprétation *a contrario* selon laquelle la réforme de 2010 ne commencera à produire ses effets sur les régimes spéciaux qu'à partir de 2017.

C'est à la condition que les textes réglementaires d'application des articles 4 et 20 XI du projet de loi soient publiés, que les incidences suivantes pourraient affecter les assurés des régimes spéciaux :

- une augmentation progressive du nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier du taux maximum de pension ;
- une augmentation progressive de l'âge limite de maintien en service qui passerait à 67 ans ;
- une **augmentation progressive de 4 mois par année de l'âge d'ouverture du droit à pension** qui passerait de 50 à 52 ans pour les conducteurs et de 55 à 57 ans pour les autres agents relevant du cadre permanent. Avec un début d'application à compter de 2017, **la réforme de 2010 ne serait effective pour les régimes spéciaux qu'en 2023**. Aussi, faut-il **déplorer cette application différée de la présente réforme aux régimes spéciaux**.

Malgré les demandes de votre rapporteur pour avis, il convient de constater que, à ce stade, ni le Gouvernement, ni les caisses de retraites ne sont en mesure de présenter une étude évaluant l'impact sur leurs régimes du présent projet de loi.

**⁴³ Le document d'orientation du Gouvernement publié le 16 mai dernier a précisé que « en ce qui concerne les régimes spéciaux, ces évolutions s'appliqueront dans le respect du calendrier de mise en oeuvre de la réforme de 2007 ».*

**⁴⁴ Néanmoins, certaines dispositions prévues dans le projet de loi pourront s'appliquer, lorsque la loi portant réforme des retraites sera promulguée. Il s'agit notamment des dispositions prévues notamment dans le titre I^{er} du projet de loi « Dispositions générales » :*

- l'entretien d'information à partir de 45 ans puis tous les cinq ans ;*
- la participation au répertoire de gestion des carrières unique ;*
- la mensualisation de la pension à la demande des assurés.*