

N° 103

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi relatif à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat,

Par M. René CHAZELLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1175, 1758, 1977 et in-8° 364.

Sénat : 76, 101 (1975-1976).

Fonctionnaires.

SOMMAIRE

	Pages.
Avant-propos	3
I. — L'incidence financière du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale	4
A. — Mesures de sens positif.....	4
B. — Mesures de sens négatif.....	5
II. — Examen de certains articles	7
Débats en commission	10
Annexes :	
Annexe n° I : Echancier de l'application de la réforme.....	13
Annexe n° II : L'application de la réforme au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes (texte du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale).....	14

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'élaboration du projet de loi relatif à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat a été particulièrement délicate.

Le Gouvernement a tout d'abord soumis un projet de décret à l'avis du Conseil d'Etat ; la Haute juridiction administrative a estimé, à juste titre, que l'abaissement des limites d'âge concernait les garanties fondamentales des fonctionnaires de l'Etat et appartenait ainsi au domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Le Gouvernement a alors déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale, le 2 octobre 1974, le projet de loi relatif à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat (Assemblée Nationale, n° 1175, 1974-1975). La Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République de l'Assemblée Nationale devait décider d'opposer la question préalable au projet de loi (Assemblée Nationale, n° 1758, 1974-1975).

Examiné en séance publique le 24 juin 1975, le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Lois après que celle-ci eut décidé de retirer la question préalable initialement déposée ; le Gouvernement a, en effet, au cours de la discussion générale, manifesté son intention d'apporter des aménagements importants au texte initial du projet de loi.

Au terme d'après débats les 20 et 21 novembre 1975, M. Péronnet, Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, demandait que le vote sur l'ensemble du projet soit reporté au 26 novembre.

Le projet de loi soumis à l'examen et au vote du Sénat résulte ainsi de la seconde délibération de l'Assemblée Nationale, tenue le 26 novembre 1975.

I. — L'incidence financière du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

Votre rapporteur a tenté une estimation de l'incidence financière de ce projet de loi.

Une telle entreprise ne peut évidemment être accomplie sans difficultés.

Le projet de loi concerne un effectif réduit de membres des grands corps de l'Etat ; seulement 0,50 % des fonctionnaires devraient être concernés par cette réforme. La faiblesse de l'importance numérique des personnes concernées ne permet pas d'établir des estimations statistiques sans un risque d'erreur. Le seul moyen de disposer de chiffres précis pourrait être de dresser un tableau nominatif de tous les intéressés, avec leur âge, leur rémunération et des précisions sur l'évolution de leur carrière future au cas où ils seraient maintenus en fonctions au-delà des limites d'âge envisagées.

Il est cependant possible de distinguer successivement des mesures de sens positif et de sens négatif.

A. — MESURES DE SENS POSITIF

La suppression du versement des traitements d'activité alloués aux fonctionnaires concernés devrait permettre de réaliser une économie sur les divers chapitres budgétaires relatifs aux rémunérations.

Mais cette mesure devrait être compensée par le coût des traitements versés aux fonctionnaires appelés à remplacer les personnels atteints par les nouvelles limites d'âge.

Or, il semble impossible d'évaluer à l'heure actuelle le rythme futur des substitutions d'agents ; l'incidence financière totale de cette politique de remplacements, compte tenu des répercussions qui en résulteront sur l'ensemble des pyramides hiérarchiques, ne peut être appréhendée.

B. — MESURES DE SENS NÉGATIF

1. L'Etat devra verser, après liquidations et concessions, des pensions de retraite à taux plein ou à taux partiel.

Le montant d'une pension de retraite à taux plein, pour trente-sept années et demie de services, représentera 75 % du traitement de base.

2. Une perte de recettes sera enregistrée compte tenu de la suppression du versement des cotisations de retraite antérieurement perçues sur les rémunérations des fonctionnaires concernés.

3. *Deux autres mesures, adoptées par l'Assemblée Nationale sur proposition du Gouvernement, devraient contribuer à augmenter le coût financier de la réforme en majorant le taux des pensions de retraite.*

L'article 5 (nouveau) du projet de loi dispose que les agents en fonctions à la date de la promulgation de la présente loi, qui seront radiés des cadres par limite d'âge, bénéficieront d'une pension calculée *compte tenu de la durée des services qu'ils auraient accomplis s'ils étaient demeurés en fonctions jusqu'à la limite d'âge antérieure*. Les fonctionnaires devront donc conserver, pour la liquidation de leur pension, la totalité des annuités qu'ils auraient dû acquérir sans modification de la réglementation. Il faut signaler, à cet égard, que le Gouvernement n'a pas accepté, à l'Assemblée Nationale, de compenser la réduction des perspectives d'avancement d'échelon susceptibles d'intervenir en application des nouvelles dispositions relatives à la limite d'âge des fonctionnaires.

L'abrogation, à compter du 1^{er} janvier 1976, du « plafonnement » de la pension des hauts fonctionnaires, prévu par le dernier alinéa de l'article L. 15 du Code des pensions civiles et militaires de retraite annexé à la loi n° 64-1339 du 29 décembre 1964, doit aboutir à une majoration annuelle des pensions estimée respectivement pour les fonctionnaires des échelles lettres F et G à 783 F et à 6 469 F (1). Cette suppression a fait l'objet d'une estimation finan-

(1) Texte du dernier alinéa de l'article L. 15 du Code des pensions civiles et militaires : « Lorsque les émoluments de base définis ci-dessus excèdent dix fois le traitement brut afférent à l'indice 100 fixé par l'article premier du décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 et les textes subséquents, la portion dépassant cette limite n'est comptée que pour moitié ».

cière : le coût de cette mesure pourrait atteindre environ 1 million de francs au taux de 1976 et pour la totalité de l'effectif intéressé.

L'incidence financière du coût de la réforme proposée devrait représenter, compte tenu de la somme algébrique des mesures de sens positif et des mesures de sens négatif, une charge assez faible. Au-delà de la première année, le coût financier de la réforme proposée devrait varier proportionnellement à l'augmentation des traitements de la fonction publique.

Compte tenu des observations qui précèdent, la mise à la retraite d'un fonctionnaire rémunéré sur la hors-échelle D devrait se traduire en termes budgétaires par les opérations suivantes :

Dépense correspondant au montant de la retraite (en année pleine et sur la base de 37,5 annuités)	+ 90 000 F
Arrêt de versement du traitement du retraité et remplacement par un autre fonctionnaire percevant le même traitement.....	»
Economie éventuelle dans le cas où aucun recru- tement n'est effectué pour maintenir l'effec- tif numérique du corps (le recrutement étant supposé s'effectuer au niveau de la sortie de l'Ecole nationale d'administration avec 1 000 F de primes par mois).....	— 50 000
	<hr/>
Solde	+ 40 000 F

II. — Examen de certains articles.

Article premier.

Texte du projet de loi.

Article premier.

Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat ne peut être supérieure à soixante-cinq ans.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Sous réserve...

... de l'Etat est fixée à soixante-huit ans lorsqu'elle était de soixante-dix ans avant l'intervention de la présente loi et à soixante-cinq ans lorsqu'elle était de soixante-sept ans.

Toutefois, la limite d'âge des professeurs titulaires du Collège de France reste fixée à soixante-dix ans.

Texte proposé par votre commission.

Article premier.

Conforme.

Conforme.

« La limite d'âge des professeurs titulaires au Conservatoire national des Arts et Métiers, du directeur du Conservatoire national des Arts et Métiers et du directeur de l'Ecole nationale d'ingénieurs des Arts et Métiers de Paris reste également fixée à soixante-dix ans ».

« La limite d'âge des professeurs titulaires et sans chaire du Muséum d'histoire naturelle est fixée à soixante-dix ans ».

Observations. — Le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale risque de perturber le fonctionnement des grands établissements d'enseignement: le Conservatoire national des Arts et Métiers, associé à l'application de la loi de 1971 sur la formation permanente, et le Muséum d'histoire naturelle.

Votre commission vous propose d'instituer une dérogation en faveur de ces deux établissements.

Article 3.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Art. 3.	Art. 3.	
Lorsqu'elle était fixée à soixante-dix ans avant l'intervention de la présente loi, la limite d'âge des magistrats et fonctionnaires visés aux articles premier et 2 ci-dessus est, à titre transitoire, de :	Alinéa sans modification.	Conforme.
— soixante-dix ans jusqu'au 31 décembre 1974 ;	— soixante-dix ans jusqu'au 30 juin 1976 ;	Conforme.
— soixante-neuf ans du 1 ^{er} janvier 1975 au 31 décembre 1975 ;	— soixante-neuf ans du 1 ^{er} juillet 1976 au 30 juin 1977.	Conforme.
— soixante-huit ans du 1 ^{er} janvier 1976 au 31 décembre 1976 ;	<i>Alinéa supprimé.</i>	Suppression conforme.
— soixante-sept ans du 1 ^{er} janvier 1977 au 31 décembre 1977 ;	<i>Alinéa supprimé.</i>	Suppression conforme.
— soixante-six ans du 1 ^{er} janvier 1978 au 31 décembre 1978.	<i>Alinéa supprimé.</i>	Suppression conforme.
Lorsqu'elle était fixée à soixante-sept ans avant l'intervention de la présente loi, la limite d'âge est, à titre transitoire, de :	Alinéa sans modification.	
— soixante-sept ans jusqu'au 31 décembre 1974 ;	— soixante-sept ans jusqu'au 30 juin 1976 ;	Conforme.
— soixante-six ans et six mois du 1 ^{er} janvier 1975 au 31 décembre 1975 ;	— soixante-six ans et six mois du 1 ^{er} juillet 1976 au 30 juin 1977 ;	Conforme.
— soixante-six ans du 1 ^{er} janvier 1976 au 31 décembre 1976 ;	— soixante-six ans du 1 ^{er} juillet 1977 au 30 juin 1978 ;	Conforme.
— soixante-cinq ans et six mois du 1 ^{er} janvier 1977 au 31 décembre 1977.	— soixante-cinq ans et six mois du 1 ^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979.	Conforme.

« Toutefois, la limite d'âge des magistrats de la Cour des Comptes est, à titre transitoire, de :

« — soixante-dix ans jusqu'au 30 juin 1980 ;

« — soixante-neuf ans du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981. »

Conforme.

Observations. — Cet article a pour objet de fixer le régime de la période transitoire applicable aux magistrats et aux fonctionnaires visés aux articles premier et 2 du projet de loi.

Indépendamment de toutes considérations relatives à l'opportunité du rythme de l'extension de la réforme aux membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, *votre commission*

entend attirer l'attention du Sénat sur l'influence regrettable d'une éventuelle accélération des départs à la Cour des Comptes. Sur proposition de son rapporteur, elle a adopté un amendement qui a pour objet de limiter l'incidence des dispositions du projet de loi sur l'effectif des magistrats de la Cour des Comptes.

En effet, l'insuffisance actuelle des membres de la Haute Juridiction financière est une évidence. *La Cour des Comptes dispose de 207 magistrats et de 6 agents en surnombre pour exercer ses nombreuses missions* (cf. Budget voté de 1975, « *Economie et Finances*, II. — *Services financiers* », p. 58 et 59) ; lors des débats à l'Assemblée Nationale, M. Gerbet, Rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale, avait d'ailleurs signalé *que cet effectif demeurerait égal à celui de 1930. Le montant des opérations de l'Etat, évalué en francs constants, est cependant aujourd'hui « dix fois supérieur à ce qu'il était alors »* (*Journal officiel*, Débats de l'Assemblée Nationale du 24 juin 1975, p. 4648).

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale doit cependant conduire à *31 départs de magistrats au cours des trois années 1976, 1977 et 1978 (contre 22 départs selon les dispositions en vigueur)*. De plus, il convient de constater que les principaux responsables de la Cour des Comptes devraient être atteints par l'abaissement de la limite d'âge : un président de chambre en 1976, deux présidents de chambre en 1977, le premier président, le procureur général et deux présidents de chambre en 1978.

Il semble donc nécessaire, non pas d'instituer une dérogation permanente au profit des magistrats de la Cour des Comptes, mais de prévoir un régime transitoire moins rigoureux pour les membres de ce grand corps.

Au cours des débats du Sénat, le 4 novembre 1975, M. Edouard Bonnefous, président de la Commission des Finances, avait d'ailleurs affirmé, à l'occasion de la discussion d'une question orale avec débat adressée à M. le Ministre de l'Economie et des Finances : « Je pense d'ailleurs que même ceux de nos collègues qui souhaitent une extension des nationalisations devraient être favorables, comme moi-même, à la création d'une cour de surveillance. Il faut une assemblée de magistrats qui place les nationalisations au-dessus de tout reproche, de tout soupçon... *La meilleure solution consisterait à étendre les pouvoirs de la Cour des Comptes qui manque de personnels et de crédits* » (*Journal officiel*, Débats du Sénat, 4 novembre 1975, p. 3154).

Débats en commission.

La commission a procédé, le 8 décembre 1975, à l'examen du projet de loi relatif à la limite d'âge des fonctionnaires.

Votre rapporteur a notamment évoqué la question de l'incidence financière de ce projet de loi.

M. Edouard Bonnefous, président, a exprimé les plus vives réserves au sujet de l'opportunité d'une telle réforme : l'application trop précipitée et systématique du principe de l'abaissement de la limite d'âge des fonctionnaires lui a semblé comporter de nombreux dangers liés à l'institution, au sein de la Nation, d'une ségrégation fondée sur l'âge des intéressés ; en outre, les résultats escomptés de l'application de cette réforme lui ont paru devoir être assez insignifiants ; un système fondé sur le libre choix des fonctionnaires et des magistrats aurait présenté, à son avis, un avantage certain.

La commission a ensuite adopté deux amendements présentés en son nom par votre rapporteur tendant à fixer à soixante-dix ans la limite d'âge applicable à diverses catégories de personnels du Conservatoire national des Arts et Métiers et du Muséum d'histoire naturelle.

Elle a également adopté un amendement visant à limiter l'incidence des dispositions du projet de loi sur l'effectif des magistrats de la Cour des Comptes.

Après interventions de MM. de Montalembert, Fosset, Descours Desacres et Monory, rapporteur général, la commission, malgré les nombreuses réserves exprimées par ses membres sur l'opportunité de ce texte, a donné un avis favorable au projet de loi modifié par les amendements adoptés.

ANNEXES



ANNEXE N° I

Echéancier de l'application de la réforme.

Limite d'âge antérieurement fixée à soixante-dix ans.

Jusqu'au 30 juin 1976 : soixante-dix ans ;

Du 1^{er} juillet 1976 au 30 juin 1977 : soixante-neuf ans ;

A partir du 1^{er} juillet 1977 : soixante-huit ans.

Limite d'âge antérieurement fixée à soixante-sept ans.

Jusqu'au 30 juin 1976 : soixante-sept ans ;

Du 1^{er} juillet 1976 au 30 juin 1977 : soixante-six ans et six mois ;

Du 1^{er} juillet 1977 au 30 juin 1978 : soixante-six ans ;

Du 1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979 : soixante-cinq ans et six mois ;

A partir du 1^{er} juillet 1979 : soixante-cinq ans.

ANNEXE N° II

L'application de la réforme au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes (Texte du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.)

Au Conseil d'Etat.

Les effectifs budgétaires des magistrats du Conseil d'Etat sont les suivants en 1975 (1) :

- 1 vice-président ;
- 5 présidents de section ;
- 64 conseillers d'Etat en service ordinaire après cinq ans ;
- 16 conseillers d'Etat en service ordinaire avant cinq ans ;
- 1 secrétaire général ;
- 80 maîtres des requêtes ;
- 24 auditeurs de 1^{re} classe ;
- 8 auditeurs de 2^e classe ;
- 12 conseillers d'Etat en service extraordinaire.

Avant toute mesure d'abaissement de la limite d'âge, six départs devaient être enregistrés en 1976 et deux en 1977 (soit huit départs en deux années) ; le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale aura pour résultat de porter à huit en 1976 et à six en 1977 l'effectif des départs (soit quatorze départs en deux années).

A la Cour des Comptes.

Les effectifs budgétaires des magistrats de la Cour des Comptes sont les suivants en 1975 (2) :

- 1 premier président ;
- 6 présidents de chambre ;
- 61 conseillers maîtres ;
- 90 conseillers référendaires ;
- 46 auditeurs ;
- 3 magistrats du parquet.

(1) Budget voté de 1975, « Justice », p. 101.

(2) Budget voté de 1975, « Economie et Finances (II. — Services financiers) » (p. 58 et 59).

Le rythme des départs au cours des trois prochaines années serait le suivant :

En 1976 :

Un président de chambre, six conseillers maîtres et un conseiller référendaire, soit au total huit magistrats ;

En 1977 :

Deux présidents de chambre, cinq conseillers maîtres et un conseiller référendaire, soit au total huit magistrats ;

En 1978 :

Le premier président, le procureur général, deux présidents de chambre et onze conseillers maîtres, soit au total quinze magistrats.

Trente et un magistrats de la Cour des Comptes (contre vingt-deux actuellement) devraient donc abandonner leurs fonctions au cours des trois prochaines années, sur un effectif budgétaire de deux cent sept magistrats en 1975.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Compléter cet article *in fine* par un alinéa nouveau ainsi conçu :

« La limite d'âge des professeurs titulaires au Conservatoire national des Arts et Métiers, du directeur du Conservatoire national des Arts et Métiers et du directeur de l'Ecole nationale d'ingénieurs des Arts et Métiers de Paris reste également fixée à soixante-dix ans. »

Article premier.

Compléter cet article *in fine* par un alinéa nouveau ainsi conçu :

« La limite d'âge des professeurs titulaires et sans chaire du Muséum d'histoire naturelle est fixée à soixante-dix ans. »

Article 3.

Après le troisième alinéa de cet article, insérer les dispositions suivantes :

« Toutefois, la limite d'âge des magistrats de la Cour des Comptes est, à titre transitoire, de :

- soixante-dix ans jusqu'au 30 juin 1980 ;
- soixante-neuf ans du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981. »