

N° 492

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 août 1984.

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,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Edouard Bonnefous, *président*, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents*; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires*; Maurice Blin, *rapporteur général*; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moïnet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2106, 2167 et in-8° 600.

Sénat : 389 (1983-1984).

Fonctionnaires et agents publics.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	3
PREMIERE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. — <i>Le coût budgétaire de la mesure</i>	7
A. — Le contexte budgétaire	7
B. — Le coût du projet en termes de charges de retraites supplémentaires .	8
C. — Le coût réel total de l'abaissement des limites d'âge	9
II. — <i>Le risque d'une désorganisation des instances chargées d'assurer le contrôle du bon emploi des deniers publics</i>	11
A. — Les menaces que le projet fait peser sur l'inspection des finances ..	12
B. — Les menaces que le projet fait peser sur la Cour des comptes	13
1. L'alourdissement des tâches de la Cour	13
2. Une insuffisance des effectifs actuels de la Cour	14
Conclusion	16
DEUXIEME PARTIE. — EXAMEN EN COMMISSION	17
TROISIEME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES	19
Annexes.	23

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les deux projets de loi qui sont soumis à la commission des Finances, saisie pour avis, ont pour objet d'abaisser à soixante-cinq ans la limite d'âge de certaines catégories de hauts fonctionnaires et des magistrats de la Cour de cassation.

Actuellement, les règles relatives à la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat sont fixées par la loi du 18 août 1936 et la loi du 30 décembre 1975. La limite d'âge des magistrats de la Cour de cassation résulte de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

La loi du 18 août 1936 avait prévu des limites d'âge pour l'ensemble des fonctionnaires civils de l'Etat, qui allaient de cinquante-cinq ans pour les grades les plus faibles, à soixante-dix ans pour les grades les plus élevés. La loi du 30 décembre 1975, d'objet plus limité, a abaissé à soixante-huit et soixante-cinq ans les limites d'âge précédemment fixées à soixante-dix et soixante-sept ans. La situation actuelle est donc la suivante : les fonctionnaires ont l'obligation d'abandonner leurs fonctions à des âges qui varient entre cinquante-cinq et soixante-cinq ans selon leurs corps et leurs statuts respectifs ; ainsi les fonctionnaires recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration ou l'Ecole polytechnique partent à soixante-cinq ans ; toutefois certains hauts fonctionnaires restent en fonction jusqu'à l'âge de soixante-huit ans ; il s'agit des conseillers d'Etat, des présidents de tribunaux administratifs, des conseillers maîtres à la Cour des comptes, des inspecteurs généraux des Finances, des ingénieurs généraux des Ponts-et-Chaussées de première classe, des ingénieurs généraux des Mines de première classe, des professeurs de l'enseignement supérieur, et des fonctionnaires les plus gradés de certains corps techniques d'inspection (inspecteurs généraux des Affaires sociales, inspecteurs généraux du Génie rural et des Eaux et Forêts, notamment). En vertu de l'ordonnance portant loi organique du 22 décembre 1958, les magistrats de l'ordre judiciaire quittent leurs fonctions à soixante-cinq ans, à l'exception des conseillers à la Cour de cassation, qui partent à soixante-huit ans.

Les deux projets de loi et de loi organique dont la commission des Finances est saisie pour avis fixent à soixante-cinq ans, de manière uniforme, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat, et des magistrats de l'ordre judiciaire. Les hauts fonctionnaires et magistrats qui quittaient auparavant leurs fonctions à soixante-huit ans partiront donc désormais à soixante-cinq ans ; certaines exceptions sont toutefois prévues : les professeurs au collège de France continueront à prendre leur retraite à soixante-dix ans ; le Premier Président et le procureur général, à la Cour des comptes, le vice-président au Conseil d'Etat, le Premier président et le procureur général, à la Cour de cassation, partiront, comme précédemment, à soixante-huit ans.

D'autre part, des périodes transitoires ont été prévues. Pour les magistrats de la Cour de cassation, l'effet de la mesure ne sera pas, dans un premier temps, exagérément brutal, puisque la période transitoire est de quatre ans et demi ; ainsi, la limite d'âge sera fixée à soixante-sept ans jusqu'au 31 décembre 1986, et soixante-six ans jusqu'au 31 décembre 1988 ; pour les professeurs de l'enseignement supérieur, la période transitoire est de trois ans et demi. Elle n'est, en revanche, que de un an et demi pour les autres fonctionnaires visés par le projet dont la limite d'âge est fixée à soixante-cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1986.

Il n'appartient pas à la commission des Finances, saisie pour avis, de porter un jugement d'ensemble sur ces deux textes. Deux aspects doivent seulement retenir son attention : d'une part, la charge budgétaire supplémentaire entraînée par l'abaissement des limites d'âge ; d'autre part, la désorganisation qui pourrait résulter, pour la Cour des comptes et l'inspection des finances, instances éminentes dans le domaines du contrôle des deniers publics, de la perte d'une partie de leurs membres les plus expérimentés.

Rappelons toutefois brièvement les objections d'ordre général qu'il est possible de formuler à l'encontre des mesures prévues :

1. Les motifs allégués par le Gouvernement pour justifier un tel abaissement des limites d'âge semblent ne pas pouvoir être retenus ; celui-ci fait état « d'un nécessaire alignement de la haute fonction publique sur le mouvement général d'abaissement de l'âge de la retraite ». Pour plusieurs raisons, cet alignement est loin d'être une nécessité : en premier lieu, la fonction publique dans son ensemble n'a pas connu de mouvement général d'abaissement des limites d'âges ces dernières années. Les corps concernés, d'autre part, sont de ceux où l'expérience et l'indépendance que confère l'âge sont des vertus majeures. Il est nécessaire, enfin, de ne pas confondre l'âge auquel il est mis fin d'office à des fonctions (cas de la fonction publique) et l'âge auquel on peut, si on le souhaite, prétendre à la retraite (cas du secteur privé).

L'autre argument avancé pour justifier le projet est « la nécessité d'un renouvellement profond au sein des corps concernés » ; là encore, cette nécessité n'est pas évidente. Les pyramides des âges des corps concernés démontrent, en effet, que les carrières pourraient se dérouler normalement dans l'avenir, sans qu'il soit besoin d'un abaissement aussi brutal des limites d'âge (à l'exception, peut-être, du cas des professeurs d'université). Il n'est d'ailleurs pas évident que cette mesure soit à même de favoriser une promotion plus rapide des membres des corps en question.

2. Le risque principal découlant du projet qui est soumis à la commission des Finances est, en effet, la tentation offerte au Gouvernement de pourvoir, par un large recours à des nominations au tour extérieur, aux vacances d'emploi ainsi créées.

Le système de nominations au tour extérieur existe actuellement au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes ; s'agissant des grades de conseiller d'Etat ou de conseiller maître à la Cour, les règles statutaires prévoient la possibilité de pourvoir à un tiers des emplois vacants par recours au tour extérieur.

Dès lors que le nombre d'emplois vacants est fortement accru, du fait de l'abaissement des limites d'âge, le recrutement au tour extérieur pourra être considérablement élargi : pour la Cour des comptes, seize emplois pourront être ainsi pourvus au cours des trois prochaines années (au lieu de quatre à législation inchangée).

Or, le système du tour extérieur, s'il ne présente pas d'inconvénients lorsqu'il est utilisé raisonnablement, peut se révéler dangereux : s'il est trop largement appliqué ; les fonctions de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, eu égard à leur technicité, requièrent en effet un long apprentissage ; juger correctement est l'apanage de l'expérience, disait à peu près Clemenceau.

De plus, l'article 8 du projet prévoit la création d'un tour extérieur pour les différents corps d'inspection de l'Etat (inspection générale des Finances, inspection des Affaires sociales, notamment...). Or les fonctions d'inspection exigent une parfaite connaissance des problèmes des fonctionnaires inspectés.

On peut donc légitimement supposer que certaines intentions politiques sont sous-jacentes au projet. La désorganisation des corps concernés qu'il va entraîner est en effet trop importante pour qu'elle soit envisagée sans raison. C'est d'ailleurs cette volonté de politiser les grands corps de l'Etat (voire de sanctionner l'un d'entre eux en raison de récentes annulations contentieuses d'élections municipales...) qui explique la brièveté de la période transitoire les concernant (un an et demi) ; pour les professeurs de l'enseignement supérieur et les magistrats de la Cour de cassation, l'introduction d'un tour extérieur est impossible pour des motifs techniques (professeurs...) ou constitutionnel (magistrats...) ; la période transitoire est donc beaucoup

plus longue (trois ans et demi pour les professeurs, quatre ans et demi pour les magistrats). Il est difficile de ne pas tirer de conséquences de cette constatation.

Cette présentation du projet étant effectuée (et reflétant, semble-t-il, l'opinion générale de la commission des Lois, saisie au fond), la commission des Finances a été conduite à étudier les conséquences financières du projet. Deux points ont été, dans cette perspective, mis en évidence :

1. le coût budgétaire de la mesure ;
2. la désorganisation des corps chargés du contrôle du bon emploi des deniers publics qu'elle risque d'entraîner.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. — LE COUT BUDGÉTAIRE DE LA MÉSURE

Trois éléments doivent être examinés :

a) le contexte budgétaire, et notamment l'évolution des charges de retraite ;

b) le coût du projet en termes de charges de retraite supplémentaires ;

c) le coût réel total de l'abaissement des limites d'âge.

A. — Le contexte budgétaire.

Les dépenses de personnel du budget général ont connu une progression importante depuis la loi de finances initiale pour 1981. De 205 milliards de francs, elles sont passées à 330 milliards de francs au titre de la loi de finances pour 1984.

Cette augmentation dépasse de beaucoup le taux de hausse des prix, et résulte, pour l'essentiel, de mesures de nature sociale, telles que la titularisation massive d'auxiliaires et de vacataires, la création de la cinquième semaine de congés payés, la diminution de la durée moyenne du travail (d'environ deux heures par semaine) et le recrutement de 70.000 fonctionnaires au titre du seul budget général en 1981 et 1982.

Parmi les dépenses de fonctionnement, les charges de retraites ont enregistré une forte croissance : passant de 50 milliards de francs (loi de finances initiale 1981) à 79 milliards de francs (1984).

Cette croissance des dépenses de personnel a eu une part importante dans la détérioration des équilibres budgétaires ; aussi, le projet de loi de finances pour 1985 témoignera-t-il très certai-

nement d'une volonté d'inverser la tendance ; les lettres de cadrage adressées aux ministres leur ont, semble-t-il, fixé pour objectif de diminuer de 1 % les effectifs budgétaires, en ne pourvoyant pas la totalité des emplois laissés vacants par les départs à la retraite.

A une politique d'embauche succède donc une volonté de rigueur. Or, les deux projets de loi qui sont soumis à la commission des finances vont à l'encontre de cette volonté proclamée de limiter strictement les dépenses budgétaires.

B. — Le coût du projet en termes de charges de retraites supplémentaires.

L'abaissement de soixante-huit à soixante-cinq ans de la limite d'âge des fonctionnaires et magistrats visés par le projet de loi et le projet de loi organique qui nous sont soumis entraînera, au rythme de croisière, une charge supplémentaire annuelle d'environ 230 millions de francs (base 1984) pour la deuxième partie du titre III de la loi de finances (pensions).

Avant d'indiquer les éléments qui permettent d'aboutir à ce chiffre, signalons que s'il peut paraître faible, comparé à la masse des pensions financées par le budget général (0,3 %), il n'en est pas pour autant négligeable : au bout de quinze ans, l'abaissement des limites d'âge aura, à titre d'exemple, représenté une charge budgétaire équivalente au coût total du centre Georges-Pompidou.

Egalement, à titre d'élément de comparaison, indiquons que le coût de cette mesure est identique à celui qu'occasionnerait le recrutement de 2.000 policiers.

Le chiffre de 230 millions de francs en rythme de croisière a été obtenu à partir des données suivantes : à l'issue des différentes périodes transitoires, environ 1.000 fonctionnaires auront été amenés à cesser leurs fonctions alors qu'ils auraient pu rester en activité trois années de plus à législation inchangée. Les pyramides des âges des corps concernés étant à peu près régulière, on peut considérer que ce surcroît de 1.000 retraités persistera au cours des années ultérieures, si l'espérance de vie ne change pas. Le montant moyen des retraites des fonctionnaires et des magistrats visés par le projet est d'environ 230.000 F par an ; leur traitement indiciaire se situe en effet entre la hors échelle C (285.000 F) et la hors échelle F (336.000 F). Un chiffre moyen de 310.000 F peut être retenu. La pension d'un fonctionnaire équivalant à 75 % du dernier traitement brut, la pension moyenne sera d'environ 230.000 F par an.

Le coût en termes de pensions supplémentaires sera donc d'environ (1.000 × 230.000) : 230 millions de francs à partir de 1988.

La charge budgétaire supplémentaire, au titre des pensions sera, pour les années précédant 1988 de :

1. 1985 : 120 départs supplémentaires,
soit : $(120 \times 230.000) = 27,6$ millions de francs.
2. 1986 : 150 départs supplémentaires,
soit : $(270 \times 230.000) = 62$ millions de francs.
3. 1987 : 360 départs supplémentaires,
soit : $(630 \times 230.000) = 145$ millions de francs.
4. 1988 : 370 départs supplémentaires,
soit : $(1.000 \times 230.000) = 230$ millions de francs.

Certes, il ne s'agit que d'évaluations. Il est cependant permis d'affirmer qu'elles reflètent assez fidèlement ce que pourrait être le coût de la mesure.

Il est d'ailleurs probable que celui-ci sera supérieur, la plupart des fonctionnaires concernés bénéficiant d'une pension dépassant 75 % du dernier salaire, en raison de leurs charges familiales ou de leur majoration pour faits de guerre.

Pour parvenir au coût réel total, certains éléments supplémentaires doivent être en outre envisagés.

C. — Le coût réel total de l'abaissement des limites d'âge.

Deux facteurs de sens contraire doivent en effet être également pris en compte.

Un premier élément aboutit à majorer les chiffres obtenus pour les différents exercices ; en effet, l'article 3 du projet de loi organique relatif à la limite d'âge dans la fonction publique prévoit que les agents actuellement en fonction, et qui auraient été radiés des cadres prématurément à cause de l'abaissement des limites d'âge, bénéficieront d'une « pension calculée compte tenu de la durée des services qu'ils auraient accomplis s'ils étaient demeurés en fonction jusqu'à la limite d'âge antérieure. »

Certains fonctionnaires et magistrats qui n'auront pas suffisamment subi de retenues pour retraite suffisante pourront donc disposer d'une retraite à taux plein ; il y a là une charge supplémentaire, difficile à chiffrer, et qui sera relativement marginale.

A l'inverse, une économie budgétaire pourrait découler du fait que les fonctionnaires et magistrats amenés à partir, en raison de l'abaissement des limites d'âge seront, en principe, remplacés par des agents rémunérés selon des indices inférieurs.

Cet argument n'apparaît pas totalement fondé, que les emplois vacants soient pourvus par avancement ou au tour extérieur. S'il s'agit d'emplois pourvus par avancement, certains fonctionnaires accéderont plus vite aux plus hauts grades qu'ils ne l'auraient fait si l'abaissement des limites d'âge n'était pas intervenu.

Quelle que soit leur ancienneté, les présidents de section au Conseil d'Etat et les présidents de chambre à la Cour des comptes bénéficieront d'un traitement indiciaire à la hors-échelle lettre F. En passant des grades de maître des requêtes ou de conseiller référendaire à ceux de conseiller d'Etat ou de conseiller maître à la Cour des comptes, certains membres de ces juridictions verront par là-même leur rémunération augmenter plus vite qu'elle ne l'aurait fait à législation inchangée.

Quant aux fonctionnaires recrutés au tour extérieur, il paraît impossible de les classer à des indices trop bas.

L'argument du « Glissement-Vieillesse-Technicité » (G.V.T.) négatif ne vaut, en fait, que pour les professeurs d'université dont la rémunération est essentiellement fonction de l'ancienneté.

Les professeurs de l'enseignement supérieur représentent les quatre cinquièmes de l'effectif des fonctionnaires visés par la mesure ; 840 des 1.000 départs supplémentaires leur sont en effet imputables. L'existence d'un « G.V.T. négatif » les concernant est donc de nature à abaisser le coût réel de la mesure.

Les professeurs d'université terminent leur carrière à l'indice hors échelle lettre D. Leur rémunération est alors de 300.000 F par an, environ. Ils débutent à l'indice 801, ce qui représente une rémunération annuelle nette de 152.000 F. Une économie importante pourrait donc être réalisée, puisque les professeurs les plus âgés seront, numériquement, remplacés par de jeunes agrégés. *Il faut toutefois tenir compte du fait que les avancements d'échelon devront, dans l'avenir, s'effectuer plus rapidement, sauf à admettre que la rémunération maximale actuellement prévue pour les professeurs d'université ne pourra plus jamais être atteinte.*

Cet effet de « G.V.T. négatif » ne sera donc que temporaire. Il ne saurait jouer au-delà de 1990. *La charge budgétaire réelle sera donc bien d'environ 230 millions de francs, lorsque la mesure aura atteint son plein effet.*

On peut en revanche admettre une économie, au titre du « G.V.T. négatif » de :

- 12 millions en 1985,
- 25 millions en 1986,
- 45 millions en 1987,
- 75 millions en 1988.

Ces estimations prennent en compte, à partir de 1987, les progressions indiciaires dont auront bénéficié les professeurs recrutés en remplacement de ceux dont l'âge de la retraite aura été avancé. Elles intègrent également (avec prudence) une progression des rémunérations plus rapide de l'ensemble des membres du corps ; cette progression paraît inévitable, en raison de la diminution de la durée des carrières résultant du projet d'abaissement des limites d'âge.

Le coût réel total de la mesure sera donc :

en 1985 : 15,6 millions de francs,

en 1986 : 39 millions de francs,

en 1987 : 100 millions de francs,

en 1988 : 155 millions de francs.

Le chiffre de 230 millions de francs devrait être retrouvé aux alentours de 1990.

Le coût de la mesure pourrait être toutefois bien supérieur si elle devait provoquer une désorganisation des corps chargés du contrôle du bon emploi des deniers publics...

II. — LE RISQUE D'UNE DÉSORGANISATION DES INSTANCES CHARGÉES D'ASSURER LE CONTRÔLE DU BON EMPLOI DES DENIERS PUBLICS

Aux charges supplémentaires directes pourraient s'ajouter celles — beaucoup plus difficiles à évaluer — qui résulteraient d'une désorganisation du contrôle des finances publiques que le projet de loi risque de provoquer.

L'organisation des travaux de l'inspection générale des finances, d'une part, et de la Cour des comptes, d'autre part, risque, en effet, d'être perturbée par l'abaissement de l'âge de la retraite des hauts fonctionnaires membres de ces grands corps.

Or, toute diminution de l'efficacité des contrôles financiers que subissent l'administration et le secteur public risque d'engendrer une dégradation de la gestion des deniers publics, donc une augmentation des gaspillages financiers et en fin de compte, un alourdissement supplémentaire des charges publiques.

Le problème ne se pose pas cependant exactement dans les mêmes termes en ce qui concerne l'inspection générale des finances et la Cour des comptes.

La première est menacée, à terme, par l'élargissement du recrutement au tour extérieur qui risque de mettre en cause l'homogénéité et le niveau technique de ses membres.

La deuxième risque, de façon beaucoup plus immédiate, de ne pas être en mesure de faire face aux missions qui lui sont dévolues.

A. — Les menaces que le projet fait peser sur l'inspection générale des finances.

Le corps de l'inspection générale des finances comprend actuellement 214 membres dont 82 en service et 132 en position de détachement, de mise en disponibilité, de congé spécial ou hors cadre.

Les départs supplémentaires à la retraite provoqués par les textes qui nous sont soumis ne seraient pas considérables : 3 en 1985, y compris les détachés ; 2 en 1986, 9 en 1987 et un seul en 1988. Au demeurant, les fonctions d'un inspecteur général ne revêtent pas un caractère aussi primordial, pour le bon fonctionnement de l'institution, que celles d'un conseiller maître à la Cour des comptes. En outre, l'inspection n'a pas eu à subir, comme la Cour, de modifications profondes de ses attributions.

Plus préoccupante apparaît en revanche, à terme, l'extension du recrutement au tour extérieur.

Jusqu'en 1973, il n'existait pas à l'inspection de tel mode de recrutement.

Un décret du 14 mars 1973 a ensuite permis qu'un cinquième des inspecteurs de deuxième classe puisse être choisi parmi les fonctionnaires ayant au moins dix ans de service et titulaires de l'un des diplômes requis pour être candidat au premier concours d'entrée à l'E.N.A.

Le recours au tour extérieur restait donc limité et offrait des garanties de qualité, d'autant que les dossiers des postulants étaient examinés par un comité de sélection dont les avis étaient toujours suivis.

Or, voici que l'article 8 du projet relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public est venu prévoir qu'il pourrait être pourvu *au tiers* des vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général « par décret en Conseil des ministres *sans condition autre que d'âge* ».

A l'évidence, cette extension du recrutement au tour extérieur présente un triple danger pour l'homogénéité du corps, pour le niveau de compétences de ses membres, enfin, pour son indépendance.

Les fonctions d'inspecteurs des finances s'exercent individuellement. Le manque d'expérience des fonctionnaires aurait donc des conséquences graves en ce qui concerne l'inspection.

Pourtant, les risques encourus par ce corps apparaissent, malgré leur gravité, moins préoccupants que les dangers qui menacent la Cour des comptes.

B. — Les menaces que le projet fait peser sur la Cour des comptes.

La Cour des comptes vient en effet de subir une extension considérable de ses tâches alors que la pyramide des âges de ses magistrats la rend beaucoup plus sensible à l'anticipation de leurs départs à la retraite.

1. L'alourdissement des tâches de la Cour.

Le surcroît de travail qui a résulté pour la haute juridiction de l'extension en 1982 du secteur public n'a pas été compensé par le transfert aux chambres régionales de ses compétences relatives aux collectivités locales.

En effet :

— la cour exerce à l'égard de ces juridictions une fonction de formation et, dans certains domaines, de coordination (notamment pour la rédaction du rapport public) ;

— elle est appelée à en être l'organe d'appel ;

— elle demeure compétente à l'égard des établissements publics nationaux, notamment dans le domaine de l'enseignement.

En outre, la Cour est seule à contrôler le très vaste secteur des associations subventionnées à partir de fonds publics.

La haute juridiction supporte, d'autre part, la charge du contrôle du budget social de la nation.

Enfin — et cela intéresse particulièrement notre Commission —, la Cour des comptes a pour mission, en vertu de l'article 47 de la Constitution, d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Elle doit notamment, selon l'article 10 de la loi du 22 juin 1967, « procéder aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des Finances des deux Assemblées sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle ».

Or les dernières demandes de notre Commission, fondées sur cette disposition, se sont vues opposer une réponse faisant état de la surcharge de travail de la haute juridiction.

Cette insuffisance si regrettable ne pourrait qu'être aggravée par l'application des dispositions du projet.

2. Une insuffisance actuelle des effectifs de la Cour.

a) L'insuffisance actuelle des effectifs de la Cour :

La Cour éprouve déjà actuellement certaines difficultés pour accomplir ses différentes missions du fait de l'existence de quarante-sept vacances d'emploi d'auditeur et de conseiller référendaire.

b) Or, dans les trois années à venir — qui sont celles pendant lesquelles elle devra s'adapter à l'accroissement de ses tâches —, la haute juridiction enregistrera — sous l'effet du projet que nous examinons — trente-six départs supplémentaires à la retraite.

La maîtrise perdrait ainsi plus de la moitié de ses membres (1). En outre, le projet ne concernant qu'un petit nombre de magistrats en service à l'extérieur de la Cour provoquerait le départ de trente-quatre magistrats sur les cent soixante-huit actuellement affectés au contrôle.

La désorganisation qui en résulterait ne pourrait être palliée ni par des recrutements plus importants à la sortie de l'E.N.A., ni par un recours plus important au tour extérieur, malgré les conditions particulières exigées, en ce qui concerne la Cour, pour ce type de recrutement.

En effet, le désencadrement que subirait la haute juridiction ne permettrait pas de former dans des conditions satisfaisantes les auditeurs nouvellement recrutés et les conseillers venant de l'extérieur.

Il faut de toute façon, dans des conditions normales, au minimum un an pour que ceux-ci soient utilisables et deux années pour qu'ils deviennent opérationnels.

Il ne saurait non plus être question de restreindre les possibilités de mobilité des magistrats à l'extérieur de la Cour sans les priver d'une source d'enrichissement de leur expérience professionnelle qui leur est profitable dans l'exercice de leurs tâches de contrôle.

(1) Déjà la loi sur les chambres régionales des comptes a prévu que 50 % au moins des présidents de celles-ci seraient prélevés sur les effectifs des conseillers maîtres.

Dans ces conditions, il conviendrait de prévoir, à tout le moins, un alignement de la durée transitoire prévue pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions sur celle prévue en ce qui concerne les magistrats de la Cour de cassation. Il serait, en outre, souhaitable de préparer un doublement des effectifs recrutés à la sortie de l'E.N.A. pour compenser les vacances provoquées à la base par l'avancement de l'âge de la retraite.

Comme pour l'inspection des Finances, le recours en plus grand nombre à des magistrats recrutés au tour extérieur risque de porter atteinte à l'homogénéité du corps et, au moins dans un premier temps, à son efficacité, donc à celle du contrôle des finances publiques.

CONCLUSION

En résumé, les dispositions que contient le projet de loi relatif à la limite d'âge dans la fonction publique, dans la forme où il nous parvient, paraissent :

— anachroniques, car l'allongement de la durée de la vie et la crise financière des régimes de protection sociale devraient conduire, au contraire, à une prolongation de la vie active, comme l'ont compris les Etats-Unis et le Japon ;

— inopportunes, en période d'austérité budgétaire en raison de leur coût pour les finances publiques et de la désorganisation qu'il introduit dans le contrôle de celles-ci.

La modernisation de l'administration ne doit pas exclure le recours à des hommes de sagesse et d'expérience. Par ailleurs, l'alignement des conditions d'emploi et de rémunération dans la fonction publique sur celles du secteur privé semble répondre à un esprit de géométrie mal fondé.

Au-delà de ces considérations générales, l'aspect le plus critique du projet de loi relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public et du projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, est sans nul doute la désorganisation qu'ils vont entraîner pour les différents corps et juridictions concernés, et notamment la Cour des comptes.

C'est pourquoi il apparaît qu'un allongement des différentes périodes transitoires prévues par les projets, qui sont soumis pour avis à la commission des Finances, serait de nature à atténuer le caractère dangereux de l'abaissement des limites d'âge.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une première réunion, tenue le 18 juillet 1984, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a procédé à l'audition d'une communication de M. André Fosset, rapporteur pour avis du projet de loi n° 389, relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

M. André Fosset a tout d'abord rappelé les grandes lignes du projet, qui vise à abaisser à soixante-cinq ans, à l'issue d'une période transitoire, la limite d'âge des membres des grands corps de l'Etat (Conseil d'Etat, Cour des comptes, Inspection générale des finances), des ingénieurs généraux des Ponts-et-Chaussées et des Mines, et des professeurs d'université notamment, qui quittent actuellement leurs fonctions à soixante-huit ans.

Le Rapporteur a ensuite évoqué le risque de politisation de la haute fonction publique qui découle du projet, notamment en raison de l'élargissement des recrutements au tour extérieur qu'il permet.

Puis M. André Fosset a souligné le coût qu'implique cette mesure pour le budget de l'Etat : au rythme de croisière, environ 230 millions de francs de dépenses supplémentaires au titre des retraites devront être inscrits dans la loi de finances.

Il a également fait état du risque de désorganisation de la Cour des comptes que pourrait entraîner le projet, en la privant d'une partie de ses membres les plus expérimentés.

M. Pierre Gamboa a alors indiqué qu'il ne partageait pas l'opinion générale de M. André Fosset, même si certains aspects de son rapport lui semblaient honnêtes.

A l'issue d'un débat auquel ont notamment participé MM. Edouard Bonnefous, président, et Maurice Schumann, la Commission a adopté les conclusions de la communication de M. André Fosset.

Au cours d'une seconde réunion, tenue le 8 août 1984, sous la présidence de M. Geoffroy de Montalembert, vice-président, la Commission a procédé à l'audition des conclusions du rapport de M. André Fosset, rapporteur.

Elle a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés par son Rapporteur.

A l'article 2 du projet, qui prévoit une période transitoire pour l'entrée en vigueur de la limite d'âge prévue par l'article premier du projet, la Commission a adopté un amendement tendant à allonger de quatre ans la période transitoire telle qu'elle résulte du texte initial du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale et à permettre aux fonctionnaires atteints par la limite d'âge de rester en fonction jusqu'à la fin de l'année civile en cours.

La rédaction proposée par la Commission pour l'article 2 reculera au 31 décembre 1989 l'entrée en vigueur de la disposition de l'article premier, alinéa 1, fixant à soixante-cinq ans la limite d'âge maximale pour les fonctionnaires civils de l'Etat.

A l'article 5 du projet, qui prévoit une période transitoire pour la fixation à soixante-cinq ans de la limite d'âge des professeurs d'université, la Commission a adopté un amendement visant à allonger de deux ans la période transitoire résultant du projet du Gouvernement, adopté sans modification sur ce point par l'Assemblée nationale.

La rédaction proposée par la Commission pour cet article diffère jusqu'au 31 décembre 1985 l'entrée en application de la limite d'âge de soixante-cinq ans.

L'adoption des amendements de la Commission permettrait ainsi l'instauration d'une période transitoire identique pour les professeurs d'université et les autres hauts fonctionnaires.

Au cours de l'examen du projet par la Commission, M. Christian Poncelet a souligné que l'adoption du texte par le Sénat devrait être conditionnée par l'acceptation, par le Gouvernement, des amendements de la commission des Finances.

MM. Jacques Descours Desacres et Maurice Schumann ont souligné la rédaction inadéquate de l'article 8 du projet qui prévoit l'obligation de pourvoir, par un recrutement au tour extérieur, le tiers des emplois vacants dans les corps de contrôle et d'inspection.

M. Maurice Schumann a également rappelé le danger de politisation de la fonction publique que comportait ce texte.

Répondant à une question de M. Maurice Blin, rapporteur général, M. André Fosset, rapporteur, a indiqué que les amendements de la commission des Finances permettent d'écarter l'aspect le plus dangereux du texte, la désorganisation des corps et juridictions concernés par l'abaissement de la limite d'âge, et notamment la Cour des comptes.

Sous la réserve de l'adoption des deux amendements qu'elle propose, la Commission a conclu à l'adoption du projet de loi.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

L'examen de l'ensemble des articles est effectué dans le rapport de la commission des Lois, saisie au fond, auquel il est renvoyé.

Seuls les articles 2 et 5, à propos desquels la commission des Finances a décidé l'adoption d'amendements, seront examinés.

Article 2.

Texte du projet initial du Gouvernement

A titre transitoire, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat, visés au premier alinéa de l'article premier ci-dessus, est fixée à :

- soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1984 ;
- soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 30 juin 1985 ;
- soixante-six ans du 1^{er} juillet au 31 décembre 1985.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Sans modification.

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

- soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ;
- soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;
- soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ;
- soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ;
- soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989.

Pendant cette période transitoire, les personnes atteintes par la limite d'âge demeurent en fonction jusqu'à la fin de l'année civile en cours.

• *Commentaire :*

Cet article instaure une période transitoire pour l'entrée en vigueur de la limite d'âge de soixante-cinq ans prévue à l'article premier. Selon le texte du projet du Gouvernement, adopté conforme par l'Assemblée nationale, la limite d'âge sera fixée à soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1984, soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 30 juin 1985, soixante-six ans du 1^{er} juillet au 31 décembre 1985.

● *Décision de la Commission :*

Eu égard à la désorganisation des différents corps et juridictions concernées que risque d'entraîner la brièveté de la période transitoire prévue par le projet, la Commission a adopté un amendement tendant à allonger celle-ci de manière substantielle. Cet amendement prévoit d'autre part que les fonctionnaires atteints par la limite d'âge resteront en fonction jusqu'à la fin de l'année civile en cours et ce jusqu'à la fin de la période transitoire.

Selon la rédaction de l'article 2 adopté par la Commission, la limite d'âge des fonctionnaires visés par le projet sera fixée à :

- soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ;
- soixante-sept ans six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;
- soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ;
- soixante-six ans six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ;
- soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989.

Article 5.

Proposition de la Commission Texte du projet initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>A titre transitoire la limite d'âge des professeurs de l'enseignement supérieur, des directeurs de recherche et des personnels assimilés, visés à l'article 3 ci-dessus, est fixée à :</p> <ul style="list-style-type: none">— soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1984 ;— soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1985 ;— soixante-six ans six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;— soixante-six ans du 1^{er} au 31 décembre 1987.	Sans modification.	<p>Alinéa sans modification.</p> <ul style="list-style-type: none">— soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ;— soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;— soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ;— soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ;— soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989.

● *Commentaire :*

Cet article prévoit une période transitoire pour l'entrée en vigueur de la limite d'âge de soixante-cinq ans pour les professeurs d'université. Selon le texte initial du projet, adopté conforme par

l'Assemblée nationale, la limite d'âge des professeurs d'université sera fixée à soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1984, soixante-sept ans du 1^{er} janvier 1985 au 31 décembre 1985, soixante-six ans six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986, soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987.

● *Décision de la Commission :*

La Commission a adopté un amendement visant à allonger de deux ans la période transitoire prévue par le projet.

La limite d'âge des professeurs d'université, résultant de la rédaction de l'article 5 adopté par la Commission, serait donc de :

- soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ;
- soixante-sept ans six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;
- soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ;
- soixante-six ans six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ;
- soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989.

ANNEXES

DÉPARTS SUPPLÉMENTAIRES ÉTUDIÉS POUR CHAQUE CORPS CONCERNÉ PAR L'ABAISSEMENT DE LA LIMITE D'ÂGE

COUR DE CASSATION

Traitements : hors échelle lettre D ou E ; environ 325.000 F par an.

Pension : environ 240.000 F par an.

Effectif actuel : 111.

<i>Départs supplémentaires.</i>		<i>Coût total en termes de retraites.</i>
1985	1	240.000 F
1986	13	3,36 millions de francs
1987	5	4,56 millions de francs
1988	13	7,70 millions de francs
	—	
	32	

COUR DES COMPTES

Traitements : hors échelle lettre D ou E ; environ 325.000 F par an.

Pension : environ 240.000 F par an.

Effectif actuel : en service dans le corps, 168 (dont 78 conseillers maîtres).

<i>Départs supplémentaires.</i>		<i>Coût total en termes de retraites.</i>
1985	6	1,5 million de F
1986	16	5,3 millions de F
1987	14	8,7 millions de F
1988	0	8,7 millions de F
	—	
	36	

CONSEIL D'ÉTAT

Traitements : hors échelle lettre D, E ou F ; environ 330.000 F par an.

Pension : environ 248.000 F par an.

Effectif actuel : 200 membres, dont 80 conseillers.

<i>Départs supplémentaires.</i>		<i>Coût total en termes de retraites.</i>
1985	5	1,2 million de F
1986	11	4 millions de F
1987	11	6,7 millions de F
1988	2	7,2 millions de F
	—	
	27	

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Traitements : hors échelle lettre E ou F ; environ 335.000 F par an.

Pension : environ 250.000 F par an.

Effectif actuel : 82 inspecteurs généraux en service dans le corps.

<i>Départs supplémentaires.</i>		<i>Coût total en termes de retraites.</i>
1985	11	2,7 millions de F
1986	9	5 millions de F
1987	2	5,5 millions de F
1988	2	6 millions de F
	<hr/>	
	24	

PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ

Traitements : hors échelle lettre C ou D : environ 310.000 F par an.

Pension : environ 230.000 F par an.

Effectif actuel : environ 10.000.

<i>Départs supplémentaires.</i>		<i>Coût total en termes de retraites.</i>
1985	86	19,7 millions de F
1986	90	40,5 millions de F
1987	321	115 millions de F
1988	343	193 millions de F
	<hr/>	
	840	

Autres corps concernés : corps d'inspection technique (Génie rural et Eaux et Forêts, Affaires sociales, inspecteurs généraux des Affaires culturelles...), ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées, ingénieurs généraux des Mines.

Nombre de fonctionnaires concernés : environ 60 (à l'échéance 1988).

Pension moyenne : environ 230.000 F par an.

Coût total : 14 millions de francs.