

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 octobre 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, modifiant l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 portant modification de certaines dispositions du Code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif et l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, ratifiées et modifiées par la loi n° 84-7 du 3 janvier 1984, modifiées par la loi n° 84-1050 du 30 novembre 1984.

Par M. Raymond BOUVIER,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir le numéro :

Sénat : 11 (1985-1986).

Fonctionnaires et agents publics.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
I. – La chronologie des faits et l'objet du présent projet	4
A. – La chronologie des faits	4
B. – L'objet du présent projet de loi	5
II. – La nature des dispositions prorogées et les conditions de leur mise en œuvre	6
A. – La nature des dispositions prorogées	6
B. – Les conditions de la mise en œuvre des ordonnances	7
Conclusion	8
Tableau comparatif	9

EXPOSÉ GÉNÉRAL

L'objet du présent projet de loi, soumis en première lecture à l'examen du Sénat, consiste à proroger jusqu'au 31 décembre 1986 l'application des ordonnances organisant la cessation progressive d'activité des fonctionnaires de l'Etat, et de certains agents des collectivités territoriales. Ces mesures justifiées par la situation préoccupante de l'emploi avaient entre autre pour objet de permettre la réduction sensible de la durée du travail et l'amélioration du système de congés, de faciliter l'accès au travail à temps partiel et à la retraite, et de limiter les possibilités de cumul de revenus d'activité et de pensions. L'ensemble de ces dispositions devait permettre de dégager un certain nombre d'emplois et de satisfaire certaines revendications d'ordre social. Même si ces objectifs n'ont été que partiellement atteints, il n'en demeure pas moins que la cessation progressive d'activité constitue un élément positif de la politique de l'emploi.

Le rappel de la chronologie des dispositions intervenues dans ce domaine depuis 1982, ainsi que l'analyse du projet de loi précéderont la présentation des dispositions prorogées et l'examen des conditions de leur mise en œuvre.

I. - LA CHRONOLOGIE DES FAITS ET L'OBJET DU PRÉSENT RAPPORT

A. - La Chronologie des faits.

● En application de la loi d'habilitation n° 82-3 du 6 janvier 1982, le Gouvernement a pris par voie d'ordonnance des dispositions relatives à l'exécution d'un programme d'amélioration de la situation de l'emploi : l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 organise la cessation d'activité des fonctionnaires et des agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif ; l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 organise la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif. Ces ordonnances instituaient un double système : celui de la cessation progressive d'activité et celui de la cessation anticipée d'activité.

● La loi n° 84-7 du 3 janvier 1984 a ratifié ces deux ordonnances. Elle a prorogé l'application jusqu'au 31 décembre 1984 des dispositions relatives à la cessation progressive d'activité. Cette loi a également fixé que les cessations anticipées d'activité devaient prendre effet au plus tard au 1^{er} juin 1984. En application de ces dispositions, les nouvelles demandes de cessation anticipée n'étaient recevables que jusqu'au 30 avril 1984.

Répondant à un souci de non-discrimination, le législateur a, en outre, étendu le système de cessation anticipée aux personnels des régions.

De plus, un fonds de compensation assurant aux collectivités territoriales le remboursement de la moitié du versement complémentaire de traitement a été créé. Ce fonds est alimenté par une contribution égale à 0,2 % du montant des rémunérations soumises à retenue pour pension. Cette contribution est versée par les collectivités territoriales et établissements publics concernés.

● La loi n° 84-1050 du 30 novembre 1984 a prorogé jusqu'au 31 décembre 1985 le mécanisme de cessation progressive d'activité introduit en 1982. Il est apparu en effet, compte tenu de l'intérêt manifesté par les bénéficiaires de cette disposition, que

ce système devait être maintenu. Aucune modification n'a été apportée à ce dispositif par la loi précitée.

B. - L'objet du présent projet de loi.

Le projet de loi a pour unique objet de proroger à nouveau le mécanisme mis en place par les ordonnances de mars 1982.

En conséquence, l'échéance fixée à l'article 2 de l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 précitée est portée au 31 décembre 1986.

De la même façon, l'échéance figurant à l'article premier de l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 précitée est fixée au 31 décembre 1986.

Il semble donc que les enseignements de l'expérience n'ont pas incité le gouvernement à institutionnaliser le système de cessation progressive d'activité. Contrairement à ce que M. Le Garrec, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la Fonction publique et des simplifications administratives, avait annoncé au Sénat, en novembre 1984, dans les termes suivants : « Ce mécanisme est intéressant et novateur. Le Gouvernement pense qu'il doit être prorogé d'un an de plus pour bien en vérifier la pertinence. En fonction de ce qui se passera pendant l'année 1985, nous prévoyons une prolongation et statuerons définitivement sur ce mécanisme ».

Le système est prolongé mais le Parlement n'est pas appelé à statuer définitivement.

II. - LA NATURE DES DISPOSITIONS PROROGÉES ET LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

A. - La nature des dispositions prorogées.

Le mécanisme qui serait maintenu jusqu'au 31 décembre 1986 autorise tant les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat que les agents titulaires d'un emploi à temps complet des collectivités territoriales et de leurs établissements publics respectifs à cesser de façon progressive leur activité en l'exerçant à mi-temps.

L'âge normal de départ à la retraite est de soixante ans pour les fonctionnaires sédentaires et de cinquante-cinq ans pour les personnels ayant effectué quinze ans dans un service actif. La pension de retraite qui équivaut à 75 % du dernier traitement perçu ne peut être liquidée que si l'intéressé a acquis 37 annuités et demie.

Le système prévu par les ordonnances consiste à autoriser les fonctionnaires ayant atteint l'âge de cinquante-cinq ans, qui n'ont pas droit à la jouissance immédiate de leur pension, à exercer leur activité à mi-temps tout en percevant une indemnité exceptionnelle égale à 30 % du traitement indiciaire à temps plein correspondant. L'intéressé doit transmettre une demande. Si l'intérêt du service le rend nécessaire, cette demande peut ne pas être satisfaite.

L'éligibilité des fonctionnaires au bénéfice de ce système est donc très nettement définie. Par ailleurs, dès que l'intéressé remplit les conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier de la retraite, il doit en demander la liquidation immédiatement.

Le mécanisme ainsi mis en place s'inspire directement des contrats de solidarité applicables dans le secteur privé. Le but poursuivi est de dégager des emplois afin de pouvoir les offrir aux jeunes et, par ailleurs, d'instaurer une période transitoire entre la pleine activité et la retraite.

Au vu des statistiques relatives à sa mise en application, il apparaît très nettement que ce système correspond à un réel besoin.

B. - Les conditions de la mise en œuvre des ordonnances.

Les résultats de la mise en œuvre des ordonnances (au 31 mars 1985) apparaît dans le tableau qui suit. Il résulte de l'analyse de ces données que :

- le flux des demandes se maintient et a même tendance à s'accroître très légèrement en raison de la suppression de l'option cessation anticipée d'activité ;

- la proportion des femmes demandant à bénéficier de ces mesures est nettement supérieure à celle des hommes ;

- les agents des catégories B et C sont les plus nombreux à recourir à cette formule.

Nature des demandes	Hommes	Femmes	A	B	C	D
Emanant de l'ensemble des ministères (sauf éducation nationale	2.026	8.710	626	6.489	3.406	215
Education nationale	1.452	2.821	2.475	188	630	980
Total	3.478	11.531	3.101	6.677	4.036	1.195

Au 31 mars 1985, le nombre total des demandes de cessation progressive, tous ministères confondus, mais à l'exception de l'Education nationale, s'établissait à 10.736. Celui du ministère de l'Education nationale s'établissait à 4.273 au 31 décembre 1984. Il convient de remarquer que les instituteurs sont dès l'âge de cinquante-cinq ans éligibles à la liquidation de leur pension de retraite. Le système de cessation progressive ne leur est donc pas applicable.

Il est regrettable de ne disposer que de données financières anciennes indiquant que le coût financier de la réforme s'établit comme suit :

- jusqu'à la fin de l'année 1983, la satisfaction des 13.772 demandes émises par les fonctionnaires d'Etat s'est traduite par une dépense de 340 millions de francs ;

- tandis que pour la même période, la satisfaction des demandes exprimées pour les fonctionnaires territoriaux a conduit à une dépense de 50 millions de francs.

Le projet de loi a pour objet de proposer la prolongation d'un système répondant tant à des besoins économiques que sociaux et n'apporte aucune modification au mécanisme de cessation progressive d'activité.

Dans ces conditions et tout en manifestant le souhait de voir prendre une décision définitive au terme de la nouvelle année de réflexion qu'envisage le Gouvernement, **votre Commission vous propose d'adopter ce projet de loi sans modification.**

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982, portant modification de certaines dispositions du Code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires et des agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif.</p>	<p>Article premier.</p> <p>L'article 2 de l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982, portant modification de certaines dispositions du Code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p>Article premier.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Art. 2. - Jusqu'au 31 décembre 1985, les fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif âgés de cinquante-cinq ans au moins qui ne réunissent pas les conditions requises pour obtenir une pension à jouissance immédiate peuvent être admis, sur leur demande et sous réserve de l'intérêt du service, à exercer leurs fonctions à mi-temps dans les conditions déterminées par l'ordonnance du 31 mars 1982 susvisée et dans les conditions définies aux articles suivants. Dans ce cas, ces fonctionnaires ne peuvent revenir sur le choix qu'ils ont fait.</p>	<p>« Art. 2. - Jusqu'au 31 décembre 1986, les fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif... » (Le reste sans changement.)</p>	<p>Art. 2.</p>
	<p>Art. 2.</p> <p>L'article premier de l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982, relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif, est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p>Sans modification.</p>
	<p>« Article premier. - Jusqu'au 31 décembre 1986, les fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics administratifs... » (Le reste sans changement.)</p>	

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982, relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif.

Article premier. – Jusqu'au 31 décembre 1985, les fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics administratifs, occupant un emploi à temps complet, âgés de cinquante-cinq ans au moins, qui ne réunissent pas les conditions requises pour obtenir une pension à jouissance immédiate, peuvent être admis, sur leur demande et sous réserve de l'intérêt du service, à exercer leurs fonctions à mi-temps dans les conditions déterminées par l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982, relative à l'exercice des fonctions à temps partiel pour les fonctionnaires de l'Etat, les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs et les agents titulaires des établissements mentionnés à l'article L. 792 du Code de la santé publique susvisé et dans les conditions définies aux articles suivants. Dans ce cas, ces agents ne peuvent revenir sur le choix qu'ils ont fait.