

N° 704

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la retraite des agents de catégorie active dans la fonction publique,

Par M. Francis DELATTRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	9
 PREMIÈRE PARTIE : DES RÈGLES EN MATIÈRE DE RETRAITE PLUS FAVORABLES POUR LES CATÉGORIES ACTIVES	
I. LA CATÉGORIE ACTIVE : UNE NOTION ANCIENNE, LIÉE AU STATUT DE FONCTIONNAIRE	11
A. LA DISTINCTION ENTRE FONCTIONNAIRES « ACTIFS » ET FONCTIONNAIRES « SÉDENTAIRES »	11
1. <i>Le classement des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles en catégorie active</i>	11
2. <i>Une classification inscrite dès le XIX^e siècle dans le droit des pensions des fonctionnaires</i>	12
B. LES LIENS AVEC LA NOTION CONTEMPORAINE DE PÉNIBILITÉ	13
1. <i>La notion de pénibilité du travail</i>	13
2. <i>Une approche collective privilégiée par le système de classement en catégorie active</i>	14
II. LES AVANTAGES LIÉS AU BÉNÉFICE DE LA CATÉGORIE ACTIVE	15
A. LE DROIT AU DÉPART ANTICIPÉ À LA RETRAITE	15
1. <i>Un âge d'ouverture des droits à la retraite inférieur d'au moins cinq ans à l'âge légal</i>	15
2. <i>La condition de durée de services actifs</i>	16
B. LES AUTRES TYPES D'AVANTAGES	17
1. <i>L'attribution de bonifications de services</i>	17
2. <i>Une durée de services et bonifications et une durée de référence minorées</i>	19
3. <i>Un âge d'annulation de la décote réduit</i>	20
III. LES DISPOSITIFS DE COMPENSATION DE LA PÉNIBILITÉ DANS LE RESTE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ	21
A. L'ABSENCE D'AUTRE DISPOSITIF DE DÉPART À LA RETRAITÉ CIBLÉ SUR LA PÉNIBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE	21
B. LES DISPOSITIFS EXISTANTS DANS LES AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE	22
C. DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LE SECTEUR PRIVÉ	23
1. <i>Le dispositif de retraite anticipée liée à la pénibilité</i>	23
2. <i>Le compte personnel de prévention de la pénibilité</i>	24

DEUXIÈME PARTIE :
DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET
DES COMPORTEMENTS DE DÉPART À LA RETRAITE

I. UNE TENDANCE GÉNÉRALE À LA BAISSÉ DES EFFECTIFS CLASSÉS ET DES DÉPARTS À LA RETRAITE AVEC LE BÉNÉFICE DE LA CATÉGORIE ACTIVE	27
A. LE RECUŁ DE LA PROPORTION DE LIQUIDATIONS DE PENSIONS DE RETRAITE AVEC LE BÉNÉFICE DE LA CATÉGORIE ACTIVE.....	27
B. LE RESSERREMENT DU PÉRIMÈTRE DES CATÉGORIES ACTIVES AUTOUR DES EMPLOIS RÉGALIENS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT.....	28
1. <i>La baisse du nombre d'agents occupant un emploi classé depuis le début des années 2000.....</i>	28
2. <i>La disparition des corps des instituteurs et des fonctionnaires de La Poste.....</i>	29
3. <i>La prédominance des emplois régaliens.....</i>	30
C. LE PERSONNEL HOSPITALIER : PREMIÈRE CATÉGORIE DE PERSONNELS CLASSÉS EN CATÉGORIE ACTIVE	32
1. <i>Près de la moitié des agents de la fonction publique hospitalière classée en catégorie active.....</i>	32
2. <i>Des prévisions d'effectifs à la baisse sous l'effet de la réforme du statut d'infirmier.....</i>	34
D. LA FAIBLE PROPORTION DES CATÉGORIES ACTIVES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	34
II. LES EFFETS DES RÉFORMES DES RETRAITES SUR LES CATÉGORIES ACTIVES.....	36
A. LE RECUŁ DE L'ÂGE EFFECTIF DE DÉPART À LA RETRAITE.....	36
1. <i>Un départ à la retraite en moyenne à 57 ans et 4 mois.....</i>	36
2. <i>Des différences selon les métiers.....</i>	38
B. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE ET DE LA DURÉE DE SERVICES.....	39
1. <i>Une durée moyenne d'assurance tous régimes de 41 ans et 1 mois.....</i>	39
2. <i>Les questions spécifiques soulevées par l'allongement de la durée d'assurance prévue par la réforme de 2013 pour les catégories actives.....</i>	41
C. DES MONTANTS MOYENS DE PENSIONS VARIABLES SELON LE VERSANT DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	42

**TROISIÈME PARTIE :
CONSERVER ET COMPLÉTER LE SYSTÈME DES CATÉGORIES ACTIVES**

I. LA FAIBLE OPPORTUNITÉ D'UNE RÉFORME D'UN POINT DE VUE FINANCIER	45
A. DES ÉCONOMIES BRUTES POTENTIELLEMENT IMPORTANTES.....	45
1. <i>Une économie brute maximale de 2,3 milliards d'euros à l'horizon 2020 en cas de fermeture du droit au départ à la retraite anticipé pour les catégories actives</i>	45
2. <i>Les bonifications « du cinquième » : un coût estimé à 1,6 milliard d'euros sur le stock de pensions</i>	47
B. ... MAIS UN GAIN NET TRÈS INCERTAIN	47
II. EN DÉPIT DE CERTAINS DÉFAUTS, UN SYSTÈME À CONSERVER POUR MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ ET PRÉVENIR LE VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE	49
A. UN SYSTÈME À PERFECTIONNER POUR RÉPONDRE AUX PROBLÈMES DE PÉNIBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	49
1. <i>Viser, à long terme, la définition d'un cadre commun de compensation et de prévention de la pénibilité</i>	49
2. <i>Améliorer la connaissance de la pénibilité dans la fonction publique</i>	50
3. <i>Développer les démarches de prévention</i>	52
B. UN SYSTÈME À CONSERVER, AUTANT POUR COMPENSER LA PÉNIBILITÉ QUE POUR MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINES PROFESSIONS	55
1. <i>L'absence de mortalité précoce mais des problèmes d'invalidité chez les catégories actives</i>	55
2. <i>Maintenir l'attractivité des emplois spécifiques à la fonction publique</i>	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	67

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les catégories actives correspondent aux emplois de la fonction publique « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* ». Le fait d'occuper un emploi classé dans cette catégorie ouvre droit, pour les agents titulaires remplissant les conditions de durée de services nécessaires, à certains avantages en matière de retraite (départ anticipé, bonifications).

Deux grandes évolutions ont été observées ces dix dernières années :

- les **effectifs d'agents relevant de la catégorie active** et la proportion de liquidations de pensions avec les bénéfices liés à ce classement **tendent à diminuer** - en particulier dans la fonction publique d'État - sous l'effet de la disparition de certains corps (instituteurs, fonctionnaires de La Poste) et de la modification de statuts d'emplois (infirmiers) ;

- **l'âge de départ à la retraite et la durée de cotisation** des agents bénéficiant de la catégorie active **ont augmenté sous l'effet des réformes des retraites de 2003 et 2010**, pour s'établir respectivement à 57 ans et 4 mois et 164 trimestres en moyenne dans les trois versants de la fonction publique.

Dans l'ensemble, **le système des catégories actives demeure adapté à la réalité des emplois concernés**, même s'il est insuffisant pour répondre aux problèmes de pénibilité dans la fonction publique. Celle-ci accuse un retard important, en particulier en matière de prévention, dans un contexte où l'ensemble des salariés du secteur privé exposés à des facteurs de pénibilité seront prochainement couverts par le compte personnel de prévention de la pénibilité.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le système des catégories actives doit être aménagé et complété pour atténuer ses principaux défauts et répondre au défi du vieillissement de la fonction publique. Pour autant, sa suppression ne serait pas une solution, tant d'un point de vue financier que dans un souci de maintien de l'attractivité des métiers de la fonction publique.

*

Recommandation n° 1 : ajuster le périmètre des emplois classés en catégorie active sur la base des résultats de la cartographie des métiers exposés aux facteurs de pénibilité dans la fonction publique (notamment au vu des évolutions technologiques).

Recommandation n° 2 : réaliser une étude sur les modalités d'application et le coût de la transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité dans la fonction publique.

Recommandation n° 3 : développer les dispositifs de prévention de la pénibilité dans la fonction publique, en particulier en renforçant la médecine de prévention et en facilitant les aménagements de fin de carrière, notamment pour les professeurs des écoles et les personnels de soins hospitaliers.

Recommandation n° 4 : en conséquence de l’allongement de la durée d’assurance prévue par la réforme des retraites adoptée en janvier 2014, réexaminer la règle de déduction des bonifications applicable aux agents « super-actifs », en cas de prolongation de leur activité au-delà de l’âge limite, afin qu’ils conservent la possibilité d’atteindre le taux maximal de liquidation.

Recommandation n° 5 : dans un souci de prévention et d’équité, modifier la règle de limite d’âge utilisée pour le calcul de la pension des agents remplissant les conditions pour bénéficier de la catégorie active mais ayant une carrière « mixte » en raison d’un reclassement dans un emploi sédentaire en fin de carrière.

Mesdames, Messieurs,

Les dépenses de pensions de retraite des fonctionnaires représentent environ 14 % des dépenses du budget général de l'État en 2014 et progressent à un rythme rapide (+ 2,7 % par an en moyenne entre 1990 et 2012). Si ces dépenses sont contraintes par nature, les interrogations des citoyens sur la pertinence de certaines règles spécifiques aux régimes de retraite de la fonction publique sont légitimes.

C'est pourquoi, en application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » a choisi de mener une mission de contrôle sur un dispositif qui fait l'objet de critiques fréquentes mais demeure mal connu : le système de classement des emplois de la fonction publique en catégorie dite « active » et les avantages de retraite qui y sont liés (départ anticipé, bonifications). Il est souvent reproché à ce dispositif de faire bénéficier certains fonctionnaires de droits qui seraient injustifiés au regard de leurs conditions de travail réelles.

Ce système concerne les trois versants de la fonction publique. Compte tenu du périmètre du CAS « Pensions », le présent rapport d'information analyse en premier lieu les évolutions observées dans la fonction publique d'État, mais il traite également des fonctions publiques territoriale et hospitalière afin de présenter une vision complète de ce dispositif.

Alors que les modalités de mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité dans le secteur privé ont fait l'objet de vifs débats au cours de ces derniers mois, la question des catégories actives conduit à s'interroger plus largement sur la prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique. Ce système est-il encore pertinent ? Quels sont ses points communs et ses divergences avec le dispositif qui s'appliquera à l'ensemble des salariés du secteur privé à l'horizon 2016 ? Sa réforme permettrait-elle de réaliser des économies significatives ?

Trop souvent sur les questions de retraite, certaines idées reçues alimentent une opposition entre secteur public et secteur privé. Le présent rapport d'information s'attache donc à présenter les informations les plus récentes relatives à la question des catégories actives afin d'éclairer le débat public.

PREMIÈRE PARTIE DES RÈGLES EN MATIÈRE DE RETRAITE PLUS FAVORABLES POUR LES CATÉGORIES ACTIVES

I. LA CATÉGORIE ACTIVE: UNE NOTION ANCIENNE, LIÉE AU STATUT DE FONCTIONNAIRE

A. LA DISTINCTION ENTRE FONCTIONNAIRES « ACTIFS » ET FONCTIONNAIRES « SÉDENTAIRES »

1. Le classement des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles en catégorie active

Le 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires définit la catégorie active comme une catégorie d'emplois de la fonction publique « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* », justifiant, à ce titre, un départ anticipé à la retraite.

Par défaut, les emplois de la fonction publique qui ne sont pas classés en catégorie active sont classés automatiquement en **catégorie sédentaire**. Cette distinction entre catégorie active et catégorie sédentaire ne s'applique qu'aux **fonctionnaires** et ne concerne pas les contractuels.

Les modalités de classement des emplois en catégorie active diffèrent selon la fonction publique considérée :

- pour les **fonctionnaires de l'État**, le classement s'effectue par décret en Conseil d'État¹ ;

- pour les **fonctionnaires territoriaux et hospitaliers**, le classement résulte d'un arrêté interministériel, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou hospitalière selon les cas².

L'article R. 34 du code des pensions civiles et militaires prévoit que les « *textes de classement des emplois en catégorie active figurent au tableau annexé au présent code* ». Toutefois, **ce tableau n'a jamais été publié**. Pour reconstituer la liste des emplois de la fonction publique d'État classés en catégorie active, il convient donc de se référer au tableau des emplois classés annexé au décret n° 50-832 du 13 août 1954 ainsi qu'à la cinquantaine de décrets venus modifier le classement depuis cette date.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, le tableau annexé à l'arrêté du 12 novembre 1969, modifié à plusieurs reprises, constitue la liste de référence des emplois classés en catégorie active dans ces deux fonctions publiques.

¹ 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires.

² Article 25 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003.

Des tableaux récapitulatifs sont toutefois tenus à la disposition des ministères et des collectivités employeurs par le service des retraites de l'État et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

2. Une classification inscrite dès le XIX^e siècle dans le droit des pensions des fonctionnaires

La distinction entre services actifs et services sédentaires trouve précisément son origine dans la volonté du législateur d'accorder des conditions d'admission à la retraite plus favorables aux fonctionnaires ayant occupé certains emplois.

Apparaissant pour la première fois dans l'ordonnance royale du 12 janvier 1825¹, le principe d'un droit de départ à la retraite précoce pour **les fonctionnaires de « la partie active »** est inscrit dans **la loi du 9 juin 1853 sur les retraites des fonctionnaires**, qui uniformise le régime des pensions de retraite pour tous les fonctionnaires de l'État et supprime les différentes caisses spéciales. Les emplois classés dans la partie active étaient alors énumérés dans un tableau annexé à la loi, modifiable uniquement par le législateur. Aux emplois de facteur, garde forestiers ou agent des douanes, figurant dès l'origine dans la loi, ont été ajoutés les instituteurs en 1876 et les surveillants de l'administration pénitentiaire en 1898.

Ce système a été repris dans ses grandes lignes lors des réformes successives du régime de retraite des fonctionnaires. Il convient néanmoins de souligner :

- le changement de dénomination opéré par la **loi du 31 mars 1932**. Celle-ci remplaça les expressions emplois sédentaires et actifs par « services de la catégorie A » et « **services de la catégorie B** ». En raison de la confusion avec les catégories A et B statutaires que cette dénomination entraînait, la loi du 21 août 2003² a conservé uniquement l'expression « emplois classés dans la catégorie active » ;

- la possibilité de modifier la nomenclature des emplois par voie réglementaire, et non plus par voie législative, introduite par la loi du 31 mars 1932.

¹ Ordonnance du Roi du 12 janvier 1825 fixant les conditions d'admission à la retraite des fonctionnaires et employés du département des finances.

² Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

B. LES LIENS AVEC LA NOTION CONTEMPORAINE DE PÉNIBILITÉ

1. La notion de pénibilité du travail

La catégorie active, en ce qu'elle renvoie aux emplois présentant « *un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* », fait écho à la notion de pénibilité utilisée aujourd'hui en droit du travail. Ce thème a véritablement émergé dans le débat public à l'occasion de la réforme des retraites de 2003¹. En prévoyant l'allongement de la durée d'assurance, cette réforme avait alors ouvert soulevé la question de la prise en compte des inégalités d'espérance de vie selon les professions.

De façon générale, dans le cadre du débat sur les départs à la retraite anticipés, la pénibilité correspond « *aux contraintes ou nuisances, rencontrées tout au long de la vie professionnelle, et qui peuvent avoir des effets à long terme sur la santé, voire l'espérance de vie* »².

Plus précisément, sur le fondement du cadre défini par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites³, **dix facteurs de pénibilité** ont été définis par décret⁴, dans trois domaines liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement agressif ou à certains rythme de travail « *susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur [l]a santé* »⁵. Pour chaque critère, des seuils ont été fixés par voie réglementaire.

Tableau n° 1 : Les dix facteurs de pénibilité

Facteurs de risque au titre des contraintes physiques	
1	Manutentions manuelles de charges
2	Postures pénibles définies comme positions forcées des articulations
3	Vibrations mécaniques
Facteurs de risque au titre de l'environnement physique agressif	
4	Agents chimiques dangereux (y compris poussières et fumées)
5	Activités exercées en milieu hyperbare
6	Températures extrêmes (inférieure à 10° C ou supérieure à 30 ° C)
7	Bruit
Facteurs de risque au titre de certains rythmes de travail	
8	Travail de nuit
9	Travail en équipes successives alternantes
10	Travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une cadence contrainte

Source : article D. 4121-5 du code du travail

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

² Serge Volkoff et Valérie Pueyo, « Pénibilité du travail », Dictionnaire du travail, PUF, 2012.

³ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

⁴ Décret n° 2011-354 du 30 mars 2011 relatif à la définition des facteurs de risques professionnels.

⁵ Article L. 4121-3-1 du code du travail.

Les dix critères de pénibilité définis par voie réglementaire doivent faire l'objet d'un **suivi et d'une prévention spécifiques** par l'employeur, qu'il soit privé ou public. Ainsi, pour chaque travailleur exposé - y compris les fonctionnaires - l'employeur doit consigner dans une **fiche individuelle** les conditions de pénibilité auxquelles le travailleur est exposé, la période d'exposition et les mesures de prévention mises en œuvre.

Il n'existe actuellement **aucune étude relative à l'exposition aux dix facteurs de pénibilité des agents classés en catégorie active**. Des travaux de cartographie sur la base des répertoires des métiers sont en cours dans les trois versants de la fonction publique. Ceux-ci auront, entre autres, pour objet de vérifier que les emplois actuellement classés en catégorie active répondent bien aux critères de pénibilité. Il semble toutefois exister **un large consensus parmi les organisations syndicales et l'administration, sur le fait que la quasi-totalité des emplois classés en catégorie active correspondent effectivement à des emplois pénibles**, tels que définis par le code du travail.

2. Une approche collective privilégiée par le système de classement en catégorie active

Contrairement au dispositif de suivi individuel des expositions aux facteurs de pénibilité en vigueur dans le secteur privé, le système des catégories actives repose sur une approche collective. Ainsi, dans la fonction publique d'État, **le classement en catégorie active est mentionné dans les statuts d'emploi**¹. Le fait d'occuper un emploi classé donne donc droit - sous réserve d'avoir effectué une durée minimale de services (cf. *infra*) - à l'ouverture de certains avantages en matière de retraite.

Il peut être reproché à ce système de ne pas tenir compte de l'environnement dans lequel les fonctionnaires évoluent (par exemple en ville ou dans un milieu rural), ni de la durée pendant laquelle ils occupent un poste plus ou moins exposé à certains risques ou fatigues. En outre, cette approche tend à renforcer certains réflexes corporatistes, les avantages octroyés étant généralement perçus par les bénéficiaires avant tout comme des dispositifs propres au corps auquel ils appartiennent.

Toutefois, le système des catégories actives présente les avantages d'être relativement simple à mettre en œuvre, de ne pas nécessiter un encadrement important, contrairement au suivi par fiches individuelles d'exposition aux facteurs de pénibilité, et d'offrir une certaine lisibilité aux agents concernés.

¹ Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les arrêtés de classement distinguent quant à eux trois critères alternatifs : l'emploi occupé, les fonctions exercées ou un ensemble emploi-fonction.

II. LES AVANTAGES LIÉS AU BÉNÉFICE DE LA CATÉGORIE ACTIVE

A. LE DROIT AU DÉPART ANTICIPÉ À LA RETRAITE

1. Un âge d'ouverture des droits à la retraite inférieur d'au moins cinq ans à l'âge légal

Le principal avantage concédé dans le cadre du bénéfice de la catégorie active est **un âge d'ouverture des droits à la retraite abaissé par rapport à l'âge légal**.

À l'issue de la montée en charge de la réforme des retraites de 2010, à compter de 2017 pour la génération née en 1955¹, l'âge d'ouverture des droits à la retraite sera fixé à **57 ans pour les fonctionnaires en catégorie active**, contre **62 ans pour les fonctionnaires en catégorie sédentaire**.

Tableau n° 2 : Comparaison de l'âge d'ouverture des droits à la retraite (AOD) dans la fonction publique et dans le secteur privé

Année de naissance	Salarié du secteur privé	Fonctionnaire en catégorie sédentaire	Fonctionnaire en catégorie active	Fonctionnaire en catégorie super-active
1950	60 ans	60 ans	55 ans	50 ans
1951	60 ans / 60 ans et 4 mois	60 ans / 60 ans et 4 mois	55 ans	50 ans
1952	60 ans et 9 mois	60 ans et 9 mois	55 ans	50 ans
1953	61 ans et 2 mois	61 ans et 2 mois	55 ans	50 ans
1954	61 ans et 7 mois	61 ans et 7 mois	55 ans	50 ans
1955	62 ans	62 ans	55 ans	50 ans
1956	62 ans	62 ans	55 ans / 55 ans et 4 mois	50 ans
1957	62 ans	62 ans	55 ans et 9 mois	50 ans
1958	62 ans	62 ans	56 ans et 2 mois	50 ans
1959	62 ans	62 ans	56 ans et 7 mois	50 ans
1960	62 ans	62 ans	57 ans	50 ans
1961	62 ans	62 ans	57 ans	50 ans / 50 ans et 4 mois
1962	62 ans	62 ans	57 ans	50 ans et 9 mois
1963	62 ans	62 ans	57 ans	51 ans et 2 mois
1964	62 ans	62 ans	57 ans	51 ans et 7 mois
1965	62 ans	62 ans	57 ans	52 ans

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations transmises par le service des retraites de l'État, 2014)

¹ Le rythme de mise en œuvre des mesures d'âge de la réforme des retraites de 2010 a été accéléré par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale.

Pour certains **fonctionnaires relevant de services de catégorie « super-active »**, tels que les fonctionnaires de la police nationale, du corps de surveillance de l'administration pénitentiaire ou du corps de contrôle de la navigation aérienne, l'âge d'ouverture des droits est même abaissé à **52 ans**.

Selon la même logique, la **limite d'âge**, à partir de laquelle le fonctionnaire est admis à la retraite d'office, est également plus basse pour les fonctionnaires actifs : 60 ans progressivement relevés à **62 ans**, contre 65 ans passant progressivement à 67 ans pour les fonctionnaires sédentaires.

Ce droit au départ à la retraite anticipé correspond à **un mécanisme de compensation** de conditions de travail pénibles. Les études disponibles mettent en effet en évidence des corrélations entre pénibilité du travail et réduction de l'espérance de vie, même s'il est difficile d'évaluer précisément la mortalité différentielle imputable aux conditions de travail¹. De ce point de vue, il peut paraître justifié d'autoriser un départ précoce à la retraite pour ceux dont les conditions de travail conduisent à une **réduction de l'espérance de vie en bonne santé**. Toutefois, les données disponibles pour les fonctionnaires bénéficiant de la catégorie active ne permettent pas de vérifier cette corrélation (cf. *infra*).

2. La condition de durée de services actifs

Le bénéfice de l'ouverture des droits à la retraite anticipée est soumis à une condition de durée de services effectués dans un emploi classé en catégorie active :

- en règle générale, la durée de services actifs minimale est de **15 ans, progressivement relevée à 17 ans entre 2011 et 2015**, en application de la réforme des retraites de 2010 ;

- pour **certains corps « super-actifs »**, tels que celui de la police nationale ou le corps de surveillance de l'administration pénitentiaire, la durée minimale de services actifs sera de **27 ans** à compter du 1^{er} janvier 2015.

¹ Cf. Yves Struillou, *Pénibilité et retraite, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites (COR), 2003.*

Tableau n° 3 : Relèvement de la condition de durée de services actifs

Période au cours de laquelle est atteinte la condition de durée des services actifs	Condition de durée de services actifs initiale : 15 ans	Condition de durée de services actifs initiale : 25 ans
Du 1 ^{er} juillet 2011 au 31 décembre 2011	15 ans et 4 mois	25 ans et 4 mois
2012	15 ans et 9 mois	25 ans et 9 mois
2013	16 ans et 2 mois	26 ans et 2 mois
2014	16 ans et 7 mois	26 ans et 7 mois
À partir de 2015	17 ans	27 ans

Source : service des retraites de l'État (2014)

Ces durées de services sont identiques aux durées de services effectifs minimales applicables aux **militaires** (27 ans pour les officiers et 17 ans pour les militaires du rang et les sous-officiers pour les départs postérieurs au 1^{er} janvier 2015), pour lesquels il n'existe pas de condition d'âge *stricto sensu* pour l'ouverture des droits.

La condition de durée de services actifs est vérifiée par le service des retraites de l'État ou la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) lors de la demande de liquidation de la pension.

B. LES AUTRES TYPES D'AVANTAGES

1. L'attribution de bonifications de services

Les régimes de retraite de la fonction publique prévoient diverses bonifications et majorations de durée d'assurance pour certains motifs d'intérêt général (par exemple les bonifications pour enfants). En validant des périodes non cotisées, ces bonifications de services permettent d'**atteindre plus rapidement le pourcentage maximal de liquidation** (qui s'élève à 75 % dans la fonction publique) ainsi que **le taux plein** (absence de décote). Les bonifications autres que celles liées aux enfants ou au handicap sont toutefois exclues du calcul de la durée d'assurance ouvrant droit à la surcote.

Des **bonifications et majorations spécifiques** sont prévues pour certains fonctionnaires classés en catégorie active :

- dans la fonction publique de l'État, les **policiers**, les ingénieurs du **contrôle de la navigation aérienne**, les **surveillants pénitentiaires** et les **douaniers** exerçant des fonctions de surveillance bénéficient d'**une bonification dite du « cinquième »** du temps de services accomplis, prévue par les statuts particuliers des corps concernés. Ce type de bonification consiste à accorder une annuité d'assurance supplémentaire par période de cinq années de services effectifs. Celle-ci est toutefois plafonnée à cinq

annuités. Elle est similaire à la bonification du cinquième du temps de service accompli par les militaires ;

- parmi les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, les **sapeurs-pompiers** professionnels peuvent bénéficier d'une bonification du cinquième. Les **titulaires de la fonction publique hospitalière** classés en catégorie active au moment de leur radiation des cadres peuvent obtenir une **majoration « au dixième »** (quatre trimestres par période de dix années de services effectifs) et les agents des réseaux souterrains des égouts et du corps d'identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police de Paris bénéficient d'une bonification de 50 % du temps de service accompli

Les bonifications de services dans la fonction publique

L'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite ouvre des droits à bonifications de services pour les fonctionnaires de l'État, qui viennent s'ajouter aux services effectués dans le décompte de la durée d'assurance. Ces bonifications sont les suivantes :

- la **bonification de dépaysement**, accordée aux agents ayant accompli des services civils hors d'Europe et égale à une fraction, variable selon le territoire concerné, de la durée des services ;

- la **bonification d'un an par enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004** ;

- les **bénéfices de campagne** attribués pour des services militaires accomplis dans certaines conditions ; ceux-ci ont pour effet de majorer la durée des services d'un coefficient de 0,5, 1 ou 2 selon le cas ;

- la **bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé**, qui permet d'ajouter jusqu'à deux années par année civile de service correspondant ;

- la **bonification accordée aux professeurs de l'enseignement technique** au titre du stage professionnel exigé pour se présenter au concours de recrutement. Cette bonification a été supprimée par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites pour les professeurs recrutés après le 1^{er} janvier 2011 ;

- la **bonification du cinquième du temps de service accompli par les militaires**, dans la limite de cinq ans et dégressive à partir de 59 ans.

Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers bénéficient des mêmes bonifications, à l'exception des bonifications spécifiques aux militaires.

Source : service des retraites de l'État (2014)

Comme pour l'âge précoce d'ouverture des droits, le bénéfice des bonifications est soumis à une condition de durée de services effectifs minimale (15 ans ou 17 ans).

2. Une durée de services et bonifications et une durée de référence minorées

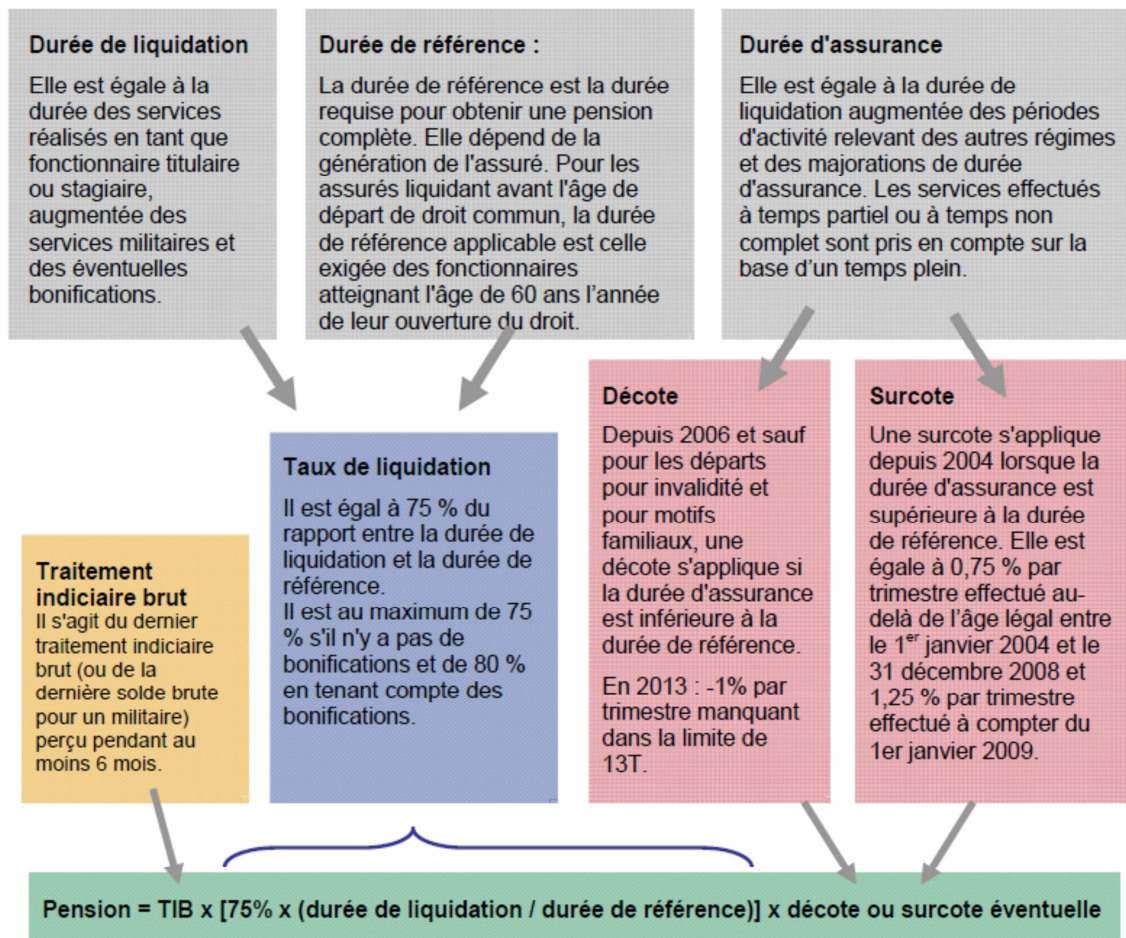
La durée de référence correspond à la durée requise pour obtenir une pension complète. Elle dépend de la génération de l'assuré. Par exemple, en application de la dernière réforme des retraites, **un fonctionnaire sédentaire né en 1974** devra avoir cotisé **172 trimestres** pour bénéficier du pourcentage maximal de liquidation – utilisé dans la fonction publique pour le calcul de la pension de retraite – d'une retraite à taux plein, sans décote.

Pour les fonctionnaires classés en catégorie active, les **durées exigibles pour obtenir le pourcentage maximal de liquidation et le taux plein sont réduites** par rapport aux fonctionnaires sédentaires nés une même année. Le principe est le suivant : la durée de référence utilisée pour les fonctionnaires actifs est celle des fonctionnaires sédentaires atteignant l'âge de 60 ans lors de l'année d'ouverture du droit à retraite des actifs.

Si l'on reprend l'exemple mentionné plus haut, cette règle implique qu'un fonctionnaire « super-actif » né en 1974 (âge d'ouverture des droits à 52 ans) devra avoir cotisé 169 trimestres pour bénéficier du taux plein et du pourcentage maximal de liquidation, au lieu de 172 trimestres pour un sédentaire.

Ainsi, **les catégories actives subissent l'augmentation de la durée d'assurance de référence avec trois à huit générations de décalage**, par rapport aux sédentaires. Cette règle apparaît plus comme une conséquence de leur âge d'ouverture des droits précoce. Elle a été rendue nécessaire par l'allongement de la durée d'assurance de référence par les réformes des retraites successives.

Graphique n° 1 : Les règles de calcul de la pension de retraite dans la fonction publique



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014

3. Un âge d'annulation de la décote réduit

Depuis 2006, si la durée d'assurance d'un agent est inférieure à la durée de référence, un pourcentage de minoration du montant de la pension s'applique (sauf lorsque le fonctionnaire est admis à la retraite pour invalidité). Il s'agit du mécanisme de la décote. En 2014, le coefficient de décote dans la fonction publique est de **- 1,125 % par trimestre manquant**.

En cohérence avec l'âge d'ouverture des droits à la retraite précoce, **l'âge d'annulation de la décote est abaissé de cinq années pour les catégories actives** par rapport aux fonctionnaires sédentaires.

À l'issue de la montée en charge de la réforme des retraites de 2010, l'âge d'annulation de la décote sera fixé à **62 ans** pour les fonctionnaires classés en catégorie active et **57 ans** pour les « super-actifs », contre 67 ans pour les sédentaires.

Comme pour le relèvement de l'âge d'ouverture des droits et l'allongement de la durée de référence, la progression de l'âge d'annulation de la décote intervient avec cinq années de décalage pour les fonctionnaires classés en catégorie active.

Tableau n° 4 : Comparaison de l'âge d'annulation de la décote dans la fonction publique et dans le secteur privé

Année de naissance	Salarié du secteur privé	Fonctionnaire en catégorie sédentaire	Fonctionnaire en catégorie active	Fonctionnaire en catégorie super-active
1950	65 ans	65 ans	60 ans	55 ans
1951	65 ans / 65 ans et 4 mois	65 ans / 65 ans et 4 mois	60 ans	55 ans
1952	65 ans et 9 mois	65 ans et 9 mois	60 ans	55 ans
1953	66 ans et 2 mois	66 ans et 2 mois	60 ans	55 ans
1954	66 ans et 7 mois	66 ans et 7 mois	60 ans	55 ans
1955	67 ans	67 ans	60 ans	55 ans
1956	67 ans	67 ans	60 ans / 60 ans et 4 mois	55 ans
1957	67 ans	67 ans	60 ans et 9 mois	55 ans
1958	67 ans	67 ans	61 ans et 2 mois	55 ans
1959	67 ans	67 ans	61 ans et 7 mois	55 ans
1960	67 ans	67 ans	62 ans	55 ans
1961	67 ans	67 ans	62 ans	55 ans / 55 ans et 4 mois
1962	67 ans	67 ans	62 ans	55 ans et 9 mois
1963	67 ans	67 ans	62 ans	56 ans et 2 mois
1964	67 ans	67 ans	62 ans	56 ans et 7 mois
1965	67 ans	67 ans	62 ans	57 ans

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations transmises par le service des retraites de l'État, 2014)

III. LES DISPOSITIFS DE COMPENSATION DE LA PÉNIBILITÉ DANS LE RESTE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ

A. L'ABSENCE D'AUTRE DISPOSITIF DE DÉPART À LA RETRAITE CIBLÉ SUR LA PÉNIBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Hormis le système des catégories actives, il n'existe **pas de dispositif de départ anticipé à la retraite ciblé sur la prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique.**

En revanche, parallèlement au système des catégories actives, il peut exister des **mécanismes de compensation financière ponctuels** comme des régimes indemnitaires ou des bonifications de service destinés à compenser certains risques professionnels (dangerosité, insalubrité ou incommodité).

De plus, le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites a relevé que d'autres dispositifs de départ anticipé à la retraite individuels peuvent ou ont pu être, pour partie, utilisés pour compenser des conditions de travail pénibles¹ tels que :

- les dispositifs de **retraite pour invalidité** lorsque l'agent est reconnu définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions par suite d'une maladie, d'une blessure ou d'une infirmité ; de **retraite anticipée pour handicap** lorsque l'agent est atteint d'une incapacité permanente dont le taux est au moins égal à 50 % ou lorsqu'il a la qualité de travailleur handicapé ; les **arrêts maladie de longue durée** ;

- des **dispositifs de cessation anticipée d'activité**, actuellement en cours d'extinction, comme le congé de fin d'activité ou la cessation progressive d'activité (supprimée en 2011), ou encore en vigueur, comme la **retraite anticipée au titre des carrières longues**, qui permet un départ entre 56 ans et 60 ans. Les conditions d'accès au dispositif « carrières longues » ont été élargies par le décret du 2 juillet 2012² pour les agents ayant commencé à travailler avant l'âge de 20 ans et ayant cotisé la durée d'assurance requise, ainsi que par loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite³ (extension des trimestres « réputés cotisés », par exemple en cas de congé maternité).

B. LES DISPOSITIFS EXISTANTS DANS LES AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE

Certains régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État prennent également en compte la pénibilité du travail avec des règles dérogatoires au droit commun en matière d'âge d'ouverture des droits à la retraite ou de calcul de la pension.

Votre rapporteur spécial, également rapporteur spécial de la mission « Régimes sociaux et de retraite » du budget de l'État, a consacré l'année passée un rapport⁴ à l'un de ces régimes : le **régime de retraite des marins**, géré par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). Pour les professionnels des secteurs maritimes affiliés à ce régime, l'âge normal d'ouverture des droits à la retraite est fixé à 55 ans. Les conditions de travail de ces professions sont en effet particulièrement pénibles (bruit, horaires de travail décalés, éloignement, conditions de vie à bord des navires etc.), tandis que le secteur de la pêche maritime est le premier secteur accidentogène en France, devant le bâtiment et les travaux publics.

¹ *Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, « Pénibilité et travail : les éléments du débat », novembre 2012.*

² *Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.*

³ *Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.*

⁴ *Cf. Rapport d'information n° 707 (2012-2013) fait par Francis Delattre au nom de la commission des finances du Sénat sur le régime de retraite et de sécurité sociale des marins (ENIM).*

Les **régimes spéciaux de retraite de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de la régie autonome des transports parisiens (RATP)** prévoient également des dispositifs spécifiques de compensation de la pénibilité pour certains types d'emplois, proches du système des catégories actives. La même terminologie d'actifs et de sédentaires est d'ailleurs utilisée dans ces régimes. En application de la réforme de 2008 et de la loi de 2010 portant réforme des retraites, l'âge d'ouverture des droits à la retraite est repoussé progressivement à :

- **52 ans à l'horizon 2016 pour les agents de conduite de la SNCF** (contre 57 ans pour le reste des agents « sédentaires ») ;

- **52 ans pour le personnel roulant ou travaillant en souterrain de la RATP et 57 ans pour le personnel travaillant en atelier** (contre 62 ans pour le personnel sédentaire).

Un dispositif de départ anticipé à la retraite à 50 ans existait également dans le régime de retraite des mines mais celui-ci a été mis en extinction à compter du 1^{er} septembre 2010¹.

C. DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Outre les dispositifs de retraite pour invalidité, pour handicap ou encore la retraite anticipée pour carrière longue dont peuvent bénéficier les salariés du secteur privé dans des conditions similaires à celles des fonctionnaires, de nouvelles mesures ont récemment été introduites pour les salariés du secteur privé afin de tenir compte de la pénibilité.

Ces dernières ont vocation à couvrir un nombre de personnes plus large que les **dispositifs antérieurs nécessitant la signature d'un accord de branche** (cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)), **spécifiques à certaines expositions** (cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)) **ou à certains secteurs** (par exemple le congé de fin d'activité des conducteurs routiers).

1. Le dispositif de retraite anticipée liée à la pénibilité

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a créé un dispositif de retraite anticipée **pour les salariés justifiant d'un taux d'incapacité permanente supérieur à 20 %** résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle.

Les personnes dont le **taux d'incapacité permanente est d'au moins 10 %** et qui ont été exposées pendant dix-sept ans ou plus à l'un des facteurs de risques professionnels y sont également éligibles, dès lors qu'elles

¹ Décret n° 2010-975 du 2 août 2010.

établissent que leur **incapacité permanente est directement liée à l'exposition** à ces facteurs et qu'elles recueillent l'avis favorable d'une commission pluridisciplinaire.

Les bénéficiaires peuvent partir à la retraite à l'âge de **60 ans avec une pension à taux plein**, quelle que soit leur durée d'assurance.

Toutefois, ce dispositif fait l'objet d'un **faible recours**. Seuls 300 à 400 dossiers sont déposés chaque mois auprès de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) alors que celle-ci liquide environ 50 000 pensions de retraite dans la même période, tous âges et motifs confondus. Ainsi, entre son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011 et le 30 août 2013, **6 359 personnes ont vu leur demande acceptée pour 9 238 dossiers déposés**.

Selon le rapport de la commission présidée par Yannick Moreau sur l'avenir des retraites, les facteurs expliquant le faible nombre de personnes touchées sont multiples : manque d'information des personnes concernées, lourdeur des procédures, « concurrence » d'autres dispositifs plus accessibles (carrières longues, invalidité), ou encore conditions d'accès très restrictives. Surtout, la commission a souligné le **problème d'orientation du dispositif** : *« Censé prendre en compte la « pénibilité » du parcours passé, il en soumet l'appréciation à un constat d'ordre médical, qui suppose un diagnostic de pathologie établi – qui plus est, dans une liste prédéterminée de pathologies, avec une origine professionnelle spécifique. Cela signifie d'une part que la reconnaissance de la pénibilité est subordonnée à la survenue effective d'une pathologie avant l'âge de la retraite (...), d'autre part que certains facteurs de pénibilité, non reconnus comme cause de pathologies spécifiques (comme le travail de nuit) sont absents du dispositif »*¹. Ce constat a amené la commission pour l'avenir des retraites à proposer la création d'un « compte individuel pénibilité ».

2. Le compte personnel de prévention de la pénibilité

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite a prévu la **mise en place d'un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P)** pour l'ensemble des salariés de droit privé exposés à un ou plusieurs facteurs de pénibilité (au-delà de certains seuils définis par décret), à compter du 1^{er} janvier 2015.

Pensé comme un dispositif de gestion des parcours professionnels visant à la fois à prévenir et à compenser la pénibilité, le C3P repose sur un **mécanisme d'attribution de points en fonction du nombre de facteurs auxquels le salarié est exposé et de la durée d'exposition**. À partir de dix points, le salarié peut choisir d'utiliser ses points pour :

¹ Commission pour l'avenir des retraites présidée par Yannick Moreau, Rapport au Premier ministre, « Nos retraites demain : équilibre financier et justice », juin 2013, page 167.

- des **actions de formation**, afin d'accéder à un poste moins ou non exposé à des facteurs de risques (un point donne droit à vingt-cinq heures de formation). Afin d'inciter les salariés exposés à privilégier la prévention, les vingt premiers points sont obligatoirement réservés à la formation professionnelle ;

- une **réduction du temps de travail** sans diminution de salaire (chaque groupe de dix points permet de financer l'équivalent d'un mi-temps pendant un trimestre) ;

- un **départ anticipé à la retraite** (chaque groupe de dix points permet de financer un trimestre de majoration de durée d'assurance, dans la **limite de huit trimestres**). Le départ anticipé à la retraite ne peut toutefois être utilisé par le titulaire du compte **qu'à partir de l'âge de 55 ans**.

Un barème bonifié d'attribution de points a été défini pour les salariés âgés de 52 ans au 1^{er} janvier 2015 afin de leur permettre de bénéficier effectivement du compte.

Le système du C3P, fondé sur les fiches individuelles de prévention des risques de pénibilité mises en place par la loi de 9 novembre 2010, apparaît **plus sophistiqué que celui des catégories actives**. La logique de prévention y est nettement affirmée ; son financement devrait d'ailleurs reposer sur le paiement de cotisations spécifiques par les employeurs (cotisation de base de 0,2 % et cotisation additionnelle entre 0,3 % et 1,6 % en fonction du nombre de facteurs de pénibilité)¹.

La complexité et la lourdeur du dispositif ont toutefois été critiquées par les organisations patronales. La mission de concertation menée par Michel de Virville a ainsi préconisé d'**évaluer l'exposition des salariés sur une base collective et en moyenne sur une année**² : l'employeur identifiera les types de postes ou de situations de travail susceptibles d'être exposés, à partir des données collectives, et les salariés seront rattachés à un type de poste et de situation. Cette préconisation a été reprise par le Gouvernement. Dans ses modalités pratiques de mise en œuvre, le C3P tend ainsi à se rapprocher du système des catégories actives.

Le Premier ministre ayant annoncé le 2 juillet 2014 un report de l'entrée en vigueur du dispositif, celui-ci devrait être pleinement effectif seulement à compter de 2016. À terme, il devrait toucher 18 % des salariés du secteur privé, soit 3,3 millions de personnes, pour un coût estimé à 500 millions d'euros en 2020 et à 2,5 milliards d'euros à l'horizon 2040³.

¹ Le Gouvernement a annoncé le 24 mai 2014 que les entreprises ne paieraient pas de cotisations spécifiques au C3P en 2015.

² Michel de Virville, « Préconisations établies au terme de la deuxième étape de concertation », juin 2014.

³ Étude d'impact annexée au projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

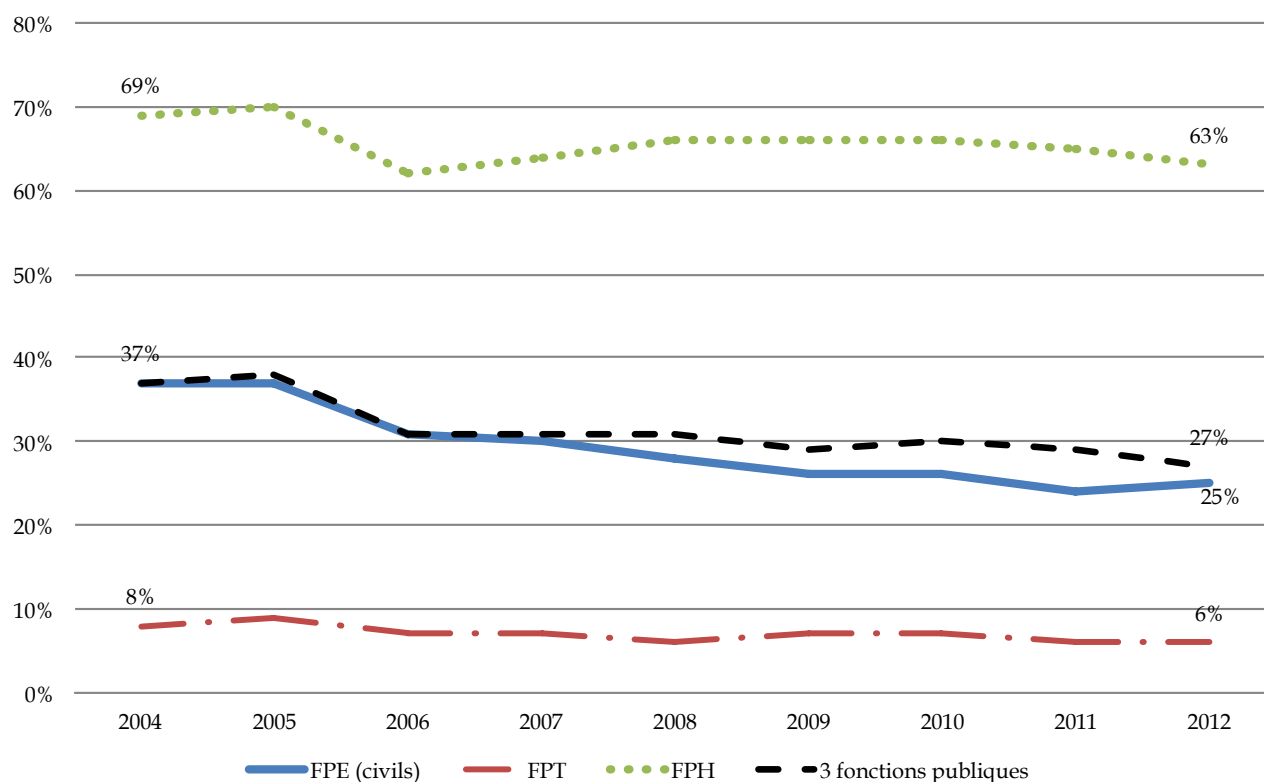
DEUXIÈME PARTIE DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DES COMPORTEMENTS DE DÉPART À LA RETRAITE

I. UNE TENDANCE GÉNÉRALE À LA BAISSÉ DES EFFECTIFS CLASSÉS ET DES DÉPARTS À LA RETRAITE AVEC LE BÉNÉFICE DE LA CATÉGORIE ACTIVE

A. LE RECUL DE LA PROPORTION DE LIQUIDATIONS DE PENSIONS DE RETRAITE AVEC LE BÉNÉFICE DE LA CATÉGORIE ACTIVE

Depuis une dizaine d'années, on observe, dans l'ensemble de la fonction publique, **une baisse de la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active** dans le total des liquidations de pensions de fonctionnaires : celle-ci est passée **de 37 % en 2004 à 27 % en 2012**, dans les trois versants de la fonction publique confondus.

Graphique n° 2 : Évolution de la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active



Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014)

Cette **baisse générale est principalement imputable à la fonction publique d'État**, où les liquidations de pensions sont les plus nombreuses. Entre 2004 et 2013, le nombre de pensions liquidées avec le bénéfice de la catégorie active y a été divisé par deux (pour s'établir à environ 13 500 en 2013). Tous les emplois classés sont concernés mais cette forte diminution s'explique principalement par la chute du nombre de liquidations de pensions parmi le corps des instituteurs, mis en extinction en 2003, et parmi les agents de La Poste (cf. *infra*). Cette tendance à la baisse devrait se confirmer dans les années à venir. Selon les prévisions du service des retraites de l'État, **la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active devrait s'élever à 21 % en 2020 dans la fonction publique d'État**.

Dans la **fonction publique hospitalière**, la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active est passée **de 69 % en 2004 à 63 % en 2012**. En dépit de cette légère baisse, la fonction publique hospitalière demeure le premier versant de la fonction publique concerné par la question des catégories actives, à la fois en proportion du nombre total de liquidations et en nombre d'agents classés (cf. *infra*).

La **fonction publique territoriale** est le versant de la fonction publique où la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie est la plus faible : en 2012, près de 1 700 fonctionnaires territoriaux ont liquidé leur pension de retraite avec le bénéfice de la catégorie active. Ce nombre a légèrement augmenté au cours de la décennie, mais le nombre de départs à la retraite dans la fonction publique territoriale ayant dans le même temps augmenté, **la part des départs avec le bénéfice de la catégorie active est passée de 8 % en 2004 à 6 % en 2012**.

B. LE RESSERREMENT DU PÉRIMÈTRE DES CATÉGORIES ACTIVES AUTOUR DES EMPLOIS RÉGALIENS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

1. La baisse du nombre d'agents occupant un emploi classé depuis le début des années 2000

Selon les données transmises par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le nombre total d'agents de la fonction publique d'État classés en catégorie active était de **près de 300 000 au 31 décembre 2000**. Celui-ci a diminué de moitié sur la décennie pour s'établir à environ **165 000 agents au 31 décembre 2011**.

Il convient de préciser que ces chiffres, ainsi que ceux présentés dans le tableau ci-après, ne correspondent pas au nombre d'agents qui bénéficieront effectivement de la catégorie active mais au nombre de fonctionnaires occupant un emploi classé à une date donnée. Ceux-ci devront remplir la condition de durée de services minimale (de dix-sept ou

vingt-sept années) pour partir à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active.

Tableau n° 5 : Effectifs de titulaires occupant un emploi classé en catégorie active dans la fonction publique d'État

	2000	2011
Personnels actifs de la police nationale	85 674	111 994
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	24 980	21 047
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	2 390	3 255
Personnels de la surveillance des douanes	14 391	9 679
Instituteurs	136 985	5 607
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	32 147	7 785
Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	3 177	4 600
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	n.d.	n.d.
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)	242	814
Total	299 986	164 781

Source : DGAFP (à partir des données des données de l'Insee)

2. La disparition des corps des instituteurs et des fonctionnaires de La Poste

Le net recul des effectifs classés en catégorie active et de la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active dans la fonction publique d'État s'explique par **la suppression progressive de deux corps numériquement très importants : celui des instituteurs et celui des fonctionnaires de La Poste.**

À la suite de la création, en 1990, du corps de professeur des écoles – de catégorie A mais n'ouvrant pas droit au classement en catégorie active – **le corps des instituteurs (de catégorie B) a été mis en extinction à la fin de l'année 2003¹.** Ainsi, le nombre d'instituteurs pouvant potentiellement bénéficier de la catégorie active est passé de **320 000 en 1990** à environ 134 000 en 2000 et **5 600 en 2011**. L'intégration du corps des instituteurs dans celui des professeurs des écoles n'est pas achevée à ce jour, dans la mesure où elle dépend de la volonté des fonctionnaires concernés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer que certains actifs de l'Éducation nationale n'aient pas sollicité leur intégration dans le corps des professeurs des écoles, parmi lesquels figure la volonté de bénéficier des droits à la retraite spécifiques au classement en catégorie active et du droit au logement réservé aux instituteurs.

¹ Décret n° 2003-1262 du 23 décembre 2003.

La seconde évolution notable du périmètre des emplois classés en catégorie active dans la fonction publique d'État résulte du **changement de statut des nouveaux employés de La Poste** recrutés, à partir de 1997, non plus en tant que fonctionnaires mais sous contrat de droit privé. Les fonctionnaires de La Poste déjà en retraite, et ceux en activité avant cette date, continuent d'être rattachés au régime de retraite de la fonction publique d'État¹, tandis que les autres sont affiliés au régime général d'assurance vieillesse. Les agents professionnels de second niveau de La Poste sortent donc du champ des catégories actives.

Si le ministère de l'Éducation nationale et La Poste demeurent les principales « administrations » d'origine des agents admis à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active, avec respectivement 47 % et 25 % des liquidations en catégorie active en 2013 dans la fonction publique d'État, leur poids devrait décroître pour devenir, à terme, nul.

3. La prédominance des emplois régaliens

Aujourd'hui, les principaux emplois classés en catégorie active dans la fonction publique d'État sont :

- la **majorité des emplois de la police nationale** (allant du gardien de la paix au commissaire de police, soit environ 112 000 agents sur 145 000) ;

- les **surveillants de l'administration pénitentiaire** (environ 21 000 agents), qui prennent en charge les personnes confiées par les autorités judiciaires, en assurent la garde et la surveillance - de jour comme de nuit - et participent à la mission de réinsertion ;

- les **douaniers exerçant des fonctions de surveillance** (environ 9 700 agents), c'est-à-dire les douaniers tenus au port d'une arme de service et effectuant les contrôles de voyageurs, de bagages et de moyens de transport (autoroutier, ferroviaire, portuaire, aéroportuaire). Il convient de noter la diminution de près d'un tiers du nombre de douaniers de la branche surveillance depuis 2010, notamment sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ;

- les **agents d'exploitation des travaux publics de l'État** couramment appelés « cantonniers » (environ 7 800 agents), chargés de l'exécution des travaux de construction, de réparation et d'entretien des routes nationales, des bases aériennes, des voies navigables et des ports maritimes. Leur nombre a été divisé par quatre depuis le début des années 2000 ;

¹ La Poste reverse sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » les cotisations salariales payées par les fonctionnaires de La Poste ainsi qu'une contribution en tant qu'employeur, soit un total de 1,48 milliard d'euros en 2013.

- les **éducateurs et les infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse** (4 600 agents). Les conditions de travail de ces fonctionnaires ont évolué avec la création des établissements pénitentiaires pour mineurs¹ et la disparition dans le même temps du corps des surveillants de nuit, dont les fonctions sont aujourd’hui remplies par les éducateurs ;

- les **ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne** (environ 3 200 agents), chargés d’assurer le contrôle, la sécurité et la gestion de la circulation aérienne. Le Conseil d’État a récemment confirmé que la fixation d’une limite d’âge précoce à l’exercice de cette profession (57 ans) – et donc d’un droit au départ à la retraite anticipé – était conforme au droit de l’Union européenne compte tenu « *des facultés toutes particulières d’attention, de concentration et de vigilance attendues des contrôleurs aériens* »².

D’ici 2020, le nombre de liquidations de pensions de retraite d’agents ayant occupé ces emplois et bénéficiant, à ce titre, de la catégorie active devrait augmenter. Par exemple, chez les policiers, environ 3 000 départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active sont prévus en 2020 contre 2 621 en 2014. Le nombre de départs à la retraite des surveillants d’administration pénitentiaire bénéficiant de la catégorie active devrait quant à lui doubler d’ici 2023 et passer d’environ 500 à 1 000. Une hausse du nombre de départs à la retraite est également prévue chez les fonctionnaires sédentaires. Aussi la proportion de liquidations avec le bénéfice de la catégorie active devrait-elle continuer de diminuer dans la fonction publique d’État, pour s’établir à 20 % en 2021.

¹ Sept établissements pénitentiaires pour mineurs ont été créés depuis 2007. Ils sont situés à Lyon, Valenciennes, Nantes, Toulouse, Meaux, Mantes-la-Jolie, Marseille.

² Décision CE, 4 avril 2014, Ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie c/M. Z.

Tableau n° 6 : Prévision du nombre de liquidations de pensions de retraite avec le bénéfice de la catégorie active dans la fonction publique d'État

	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ensemble des catégories actives	13 556	13 327	12 688	13 679	12 840	13 645	13 652	13 604	13 143	12 560	12 423
Professeurs des écoles et instituteurs **	6 430	5 088	4 760	5 672	4 711	5 619	5 724	5 737	5 553	5 330	5 370
Police	2 205	2 621	2 793	2 875	2 848	2 834	2 866	2 924	2 980	3 063	3 210
Administration pénitentiaire	452	511	481	529	649	721	748	812	876	945	1 002
Agents d'exploitation, chefs d'équipe et contrôleurs des TPE	482	556	510	504	544	543	525	508	473	434	422
Administration des douanes	294	536	517	516	531	529	512	491	458	426	394
Agents professionnels qualifiés de 2 nd niveau de La Poste	3 450	2 737	2 432	2 428	2 459	2 374	2 321	2 240	1 974	1 611	1 341
Autres catégories actives	243	1 277	1 195	1 156	1 098	1 026	957	893	829	751	684
Sédentaires	42 331	39 145	35 659	39 132	45 785	51 742	52 091	51 765	51 577	49 672	48 885
<i>Part des départs avec bénéfice de la catégorie active</i>	24 %	25 %	26 %	26 %	22 %	21 %	21 %	21 %	20 %	20 %	20 %

* Résultat constaté en 2013.

** Les dernières entrées dans le corps des instituteurs ont été effectuées en 1991.

Nota : Les prévisions au-delà d'un horizon de deux à trois ans doivent être considérées comme indicatives, étant donné les changements fréquents de comportement de départ des assurés en fonction de la conjoncture, des annonces de changement réglementaire, etc.

Source : DGFIP, service des retraites de l'État (2014)

C. LE PERSONNEL HOSPITALIER : PREMIÈRE CATÉGORIE DE PERSONNELS CLASSÉS EN CATÉGORIE ACTIVE

1. Près de la moitié des agents de la fonction publique hospitalière classée en catégorie active

Au 31 décembre 2011, le nombre d'agents de la fonction publique hospitalière classés en catégorie active était estimé à **environ 507 000, soit environ la moitié des effectifs de la fonction publique hospitalière**. Près de **84 %** des agents classés sont des **personnels infirmiers et paramédicaux**. Ces emplois sont en effet concernés par le travail de nuit, selon des horaires tournants, ou encore au risque d'exposition à des substances dangereuses. Mais c'est le critère du **contact « direct et permanent » avec les malades** qui prévaut pour ces professions.

Les **données concernant la fonction publiques hospitalière sont moins précises** que celles de la fonction publique d'État. Le rapport sur les pensions de retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014 précise en effet que : « *les effectifs des autres catégories actives [que les personnels infirmiers et les aides-soignants] sont plus difficiles à estimer précisément, compte tenu de l'impossibilité de distinguer au sein des différents grades, les fonctions ou emplois concernés par le classement en catégorie active. Les chiffres fournis constituent **une estimation plafond** »¹. De plus, l'évolution des nomenclatures des emplois dans la fonction publique hospitalière ne permet pas d'identifier de tendance d'évolution des effectifs classés en catégorie active sur ces dix ou vingt dernières années.*

Tableau n° 7 : Effectifs de titulaires occupant un emploi classé en catégorie active dans la fonction publique hospitalière au 31 décembre 2011

Personnels infirmiers et paramédicaux en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi du 5 juillet 2010	124 843
Autres personnels hospitaliers (aides-soignants, agents de services hospitaliers)	299 337
Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec les malades	4 704
Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie	9 083
Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)	52 397
Agents d'entretien (certaines fonctions)	16 086
Agents de service mortuaire et de désinfection	273
TOTAL	506 723

Source : rapport sur les retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014

Concernant la période actuelle, la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a transmis à votre rapporteur spécial des estimations différentes, reposant sur les derniers flux de liquidations de pensions (de 2009 à 2013). Ainsi, **le nombre d'agents classés en catégorie active dans la fonction publique hospitalière serait compris entre 420 000 et 430 000** (soit respectivement 47 % et 49 % des agents de la de la fonction publique hospitalière) selon que l'on considère uniquement les fonctionnaires ayant effectué au moins quinze ans de services ou tous les agents ayant effectué au moins un trimestre en catégorie active. En revanche, ces estimations ne tiennent pas compte des effets du changement de statut des infirmiers.

¹ Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014, page 132.

2. Des prévisions d'effectifs à la baisse sous l'effet de la réforme du statut d'infirmier

La fonction publique hospitalière a connu une évolution importante en 2010 avec la réforme du statut d'infirmier et la **mise en extinction progressive de la catégorie active dans ce cadre d'emplois**. Plus précisément, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique¹ prévoit :

- un **droit d'option**, jusqu'au 30 mars 2011, entre d'une part, le maintien du classement en catégorie active et, d'autre part, l'intégration dans le nouveau cadre d'emploi des infirmiers de catégorie A désormais sédentaire (avec un âge d'ouverture des droits fixé à 60 ans et un âge limite fixé à 65 ans, par dérogation à la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites) ;

- l'entrée directe dans le nouveau cadre d'emploi des infirmiers (de catégorie A) pour les agents titularisés à compter du 1^{er} janvier 2012.

Selon la CNRACL, environ 50 % des infirmiers auraient opté pour le nouveau statut de catégorie A, sédentaire. Si l'on retient cette hypothèse, **la part des agents hospitaliers classés en catégorie active se situerait plutôt entre 39 % et 41 % (soit 350 000 à 360 000 agents)**. Cette estimation, inférieure d'environ 30 % aux effectifs « plafonds » fournis par les services de l'État, paraît mieux refléter la situation actuelle dans la fonction publique hospitalière.

Les nouveaux infirmiers étant désormais recrutés en catégorie sédentaire, la CNRACL estime qu'**à terme (d'ici 2050), la part des agents classés en catégorie active devrait atteindre 33 %** de la population de la fonction publique hospitalière affiliée à la caisse.

D. LA FAIBLE PROPORTION DES CATÉGORIES ACTIVES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La fonction publique territoriale est **le versant de la fonction publique dans lequel les données concernant les catégories actives sont les moins précises**. La direction générale des collectivités locales (DGCL) estime que les fonctionnaires territoriaux susceptibles d'occuper un emploi classé en catégorie active seraient de **90 000 à 180 000 (soit de 5 à 10 % des effectifs de la fonction publique territoriale)**.

Sur la base des derniers flux de liquidations de pensions (entre 2009 et 2013), la CNRACL évalue quant à elle le nombre d'agents territoriaux occupant un emploi classé en catégorie active **entre 85 000 et 135 000**, selon que l'on considère uniquement les agents ayant déjà accompli quinze années

¹ Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

de services en catégorie active ou ceux ayant occupé au moins un trimestre un emploi classé.

Tableau n° 8 : Effectifs de titulaires occupant un emploi classé en catégorie active dans la fonction publique territoriale

	2000	2011
Agents de réseaux souterrains des égouts	n.d.	n.d.
Sapeurs-pompiers professionnels	38 168	38431
Agents de salubrité	n.d.	n.d.
Agents de police municipale	13 046	15 904
Agents de surveillance de la préfecture de police	n.d.	n.d.
Agents d'entretien et agents techniques (certains emplois)	n.d.	n.d.
TOTAL	51 214	54 335

Source : DGCL et rapport sur les retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014

Seuls les effectifs des deux principales professions dont les emplois sont classés en catégorie active sont connus précisément. Il s'agit :

- des **sapeurs-pompiers professionnels** (environ 38 400 agents).
- des **agents de police municipale** (près de 16 000 agents), qui bénéficient du classement en catégorie active par symétrie avec la police nationale.

Compte tenu de l'ancienneté de l'arrêté de classement dans la fonction publique territoriale¹, la CNRACL indique que **certaines emplois classés pourraient aujourd'hui ne plus correspondre aux fonctions les plus exposées aux risques et aux fatigues** et, par conséquent, être reclassés en catégorie sédentaire. À l'inverse, il est possible que certains emplois pénibles, apparus plus récemment, ne se situent pas dans le périmètre des catégories actives.

Ces éventuelles adaptations concerneraient toutefois un nombre limité d'agents et nécessitent l'achèvement de la cartographie des métiers pénibles dans l'ensemble de la fonction publique (cf. *infra*).

¹ Arrêté du 12 novembre 1969 relatif au classement des emplois des agents des collectivités locales en catégories A et B.

II. LES EFFETS DES RÉFORMES DES RETRAITES SUR LES CATÉGORIES ACTIVES

A. LE REcul DE L'ÂGE EFFECTIF DE DÉPART À LA RETRAITE

1. Un départ à la retraite en moyenne à 57 ans et 4 mois

Comme indiqué précédemment, la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoit le **relèvement progressif de l'ensemble des bornes d'âge et des durées de services effectifs** exigées pour le bénéfice de la catégorie active, en les majorant **de deux ans** (soit un âge d'ouverture des droits passant de 55 à 57 ans pour les actifs et de 50 à 52 ans pour les « super-actifs »). Cette réforme, couplée aux mesures d'allongement de la durée d'assurance et au dispositif de décote introduits par la réforme des retraites de 2003, a permis de faire sensiblement reculer l'âge de départ à la retraite chez les catégories sédentaires comme chez les catégories actives.

Toutes fonctions publiques confondues, l'âge moyen de liquidation de la pension de retraite de l'ensemble des catégories actives est passé de 55 ans et 3 mois en 2004 à **57 et 4 mois en 2012, soit une progression de 2 ans et 1 mois sur un peu moins de dix ans**, comparable à celle observée chez les catégories sédentaires.

Tableau n° 9 : Comparaison des âges moyens à la liquidation de la pension de retraite

	2004	2012	Progression 2012 / 2004
Fonction publique d'État (civils)			
Catégories actives	55 ans et 4 mois	57 ans et 3 mois	1 an et 11 mois
Catégories sédentaires	59 ans	61 ans et 6 mois	2 ans et 6 mois
Fonction publique territoriale			
Catégories actives	56 ans et 5 mois	58 ans et 4 mois	1 an et 11 mois
Catégories sédentaires	58 ans et 7 mois	60 ans et 9 mois	2 ans et 2 mois
Fonction publique hospitalière			
Catégories actives	54 ans et 11 mois	57 ans et 2 mois	2 ans et 3 mois
Catégories sédentaires	57 ans et 3 mois	59 ans et 10 mois	2 ans et 7 mois
3 fonctions publiques			
Catégories actives	55 ans et 3 mois	57 ans et 4 mois	2 ans et 1 mois
Catégories sédentaires	58 ans et 9 mois	61 ans et 1 mois	2 ans et 3 mois

Source : rapport sur les retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014

Toutefois, l'écart moyen d'âge de départ à la retraite entre les catégories actives et les catégories sédentaires ne s'est pas réduit. Il s'est

même légèrement accentué : en 2004, les fonctionnaires actifs ont liquidé leur pension de retraite 3 ans et 6 mois plus jeunes que les fonctionnaires sédentaires, tandis qu'en 2012 ils l'ont liquidée **3 ans et 9 mois plus tôt que les sédentaires**.

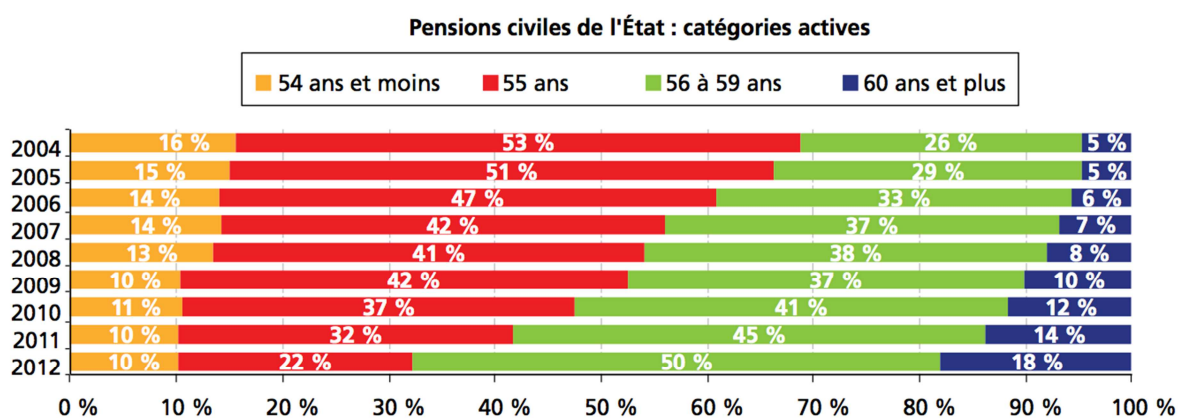
Par ailleurs, l'âge effectif de départ à la retraite a progressé moins rapidement dans les fonctions publiques de l'État et territoriale (+ 1 an et 11 mois entre 2004 et 2012) que dans la fonction publique hospitalière (+ 2 ans et 3 mois). Cette différence peut s'expliquer par un phénomène de « rattrapage » dans la fonction publique hospitalière, où l'âge moyen à la liquidation était le plus faible (54 ans et 11 mois en 2004).

Les **données pour l'année 2013**, disponibles uniquement pour la fonction publique d'État, **confirment la tendance au recul de l'âge de départ à la retraite chez les catégories actives** : celui-ci est passé de 57 ans et 3 mois en 2012 à **57 ans et 7 mois** en 2013. En revanche, l'âge moyen de départ à la retraite n'a pas progressé chez les fonctionnaires sédentaires de l'État en raison du nombre important de départs anticipés pour carrière longue en 2013¹.

Enfin, les données relatives à la répartition des départs à la retraite dans la fonction publique d'État confirment qu'une majorité de fonctionnaires actifs partent désormais à la retraite entre 56 ans et 59 ans. En outre, la part des agents bénéficiant de la catégorie active liquidant leur pension à l'âge de 60 ans et plus a fortement progressé depuis 2004, pour s'établir à 18 % en 2012. À titre de comparaison, 40 % des fonctionnaires sédentaires de l'État sont partis à la retraite à l'âge de 60 ans en 2012 et 40 % entre 61 ans et 64 ans.

¹ Selon le rapport annuel de performances du CAS « Pensions » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2013, 6 300 départs anticipés pour carrière longue ont été enregistrés en 2013 contre 3 000 de juillet à décembre 2012.

Tableau n° 10 : Répartition des âges de départ à la retraite pour les fonctionnaires de l'État liquidant en catégorie active



Source : DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2013)

2. Des différences selon les métiers

La comparaison selon le type de métier des âges moyens de départ à la retraite des agents liquidant leur pension avec le bénéfice de la catégorie active est possible dans la fonction publique d'État.

Logiquement, les « super-actifs » tels que les agents de la police nationale ou de l'administration pénitentiaire tendent à liquider leur pension plus jeunes que le reste des actifs (respectivement 56 ans et 2 mois), à l'exception des fonctionnaires de surveillance des douanes qui liquident leur pension le plus tardivement (60 ans et 11 mois).

Tableau n° 11 : Âge moyen de liquidation de la pension dans les principaux métiers de la fonction publique d'État concernés par la catégorie active

Professeurs des écoles et instituteurs	58 ans et 1 mois
Police	56 ans
Administration pénitentiaire	56 ans et 2 mois
Agents d'exploitation, chefs d'équipe et contrôleurs des TPE	58 ans et 11 mois
Administration des douanes	60 ans et 11 mois
Agents professionnels qualifiés de second niveau de La Poste	57 ans et 11 mois

Source : DGFIP, service des retraites de l'État (2013)

Concernant les **fonctionnaires de la police nationale**, il convient de noter que :

- l'âge effectif de départ à la retraite est désormais nettement supérieur à l'âge d'ouverture des droits, porté progressivement à 52 ans.

Sous l'effet de l'allongement de la durée d'assurance, les agents tendraient à différer leur départ pour maintenir un taux de remplacement élevé ;

- les gendarmes, de statut militaire, mais qui sont amenés à remplir des fonctions similaires à celles des agents de la police nationale, bénéficient également d'un droit au départ à la retraite anticipé (sous réserve d'avoir rempli la condition de durée de services applicables aux militaires) et de bonifications de la durée de services.

B. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE ET DE LA DURÉE DE SERVICES

1. Une durée moyenne d'assurance tous régimes de 41 ans et 1 mois

La durée d'assurance, c'est-à-dire la durée de cotisation tous régimes, a connu une évolution similaire à celle de l'âge moyen de départ à la retraite chez les catégories actives, notamment sous l'effet de la réforme des retraites de 2003 qui a aligné la durée de cotisation requise pour le taux plein dans la fonction publique à celle du régime général (40 ans en 2008, puis 41 ans en 2012).

Les différentes composantes de la durée d'assurance

Dans la fonction publique, la **durée d'assurance** a trois composantes :

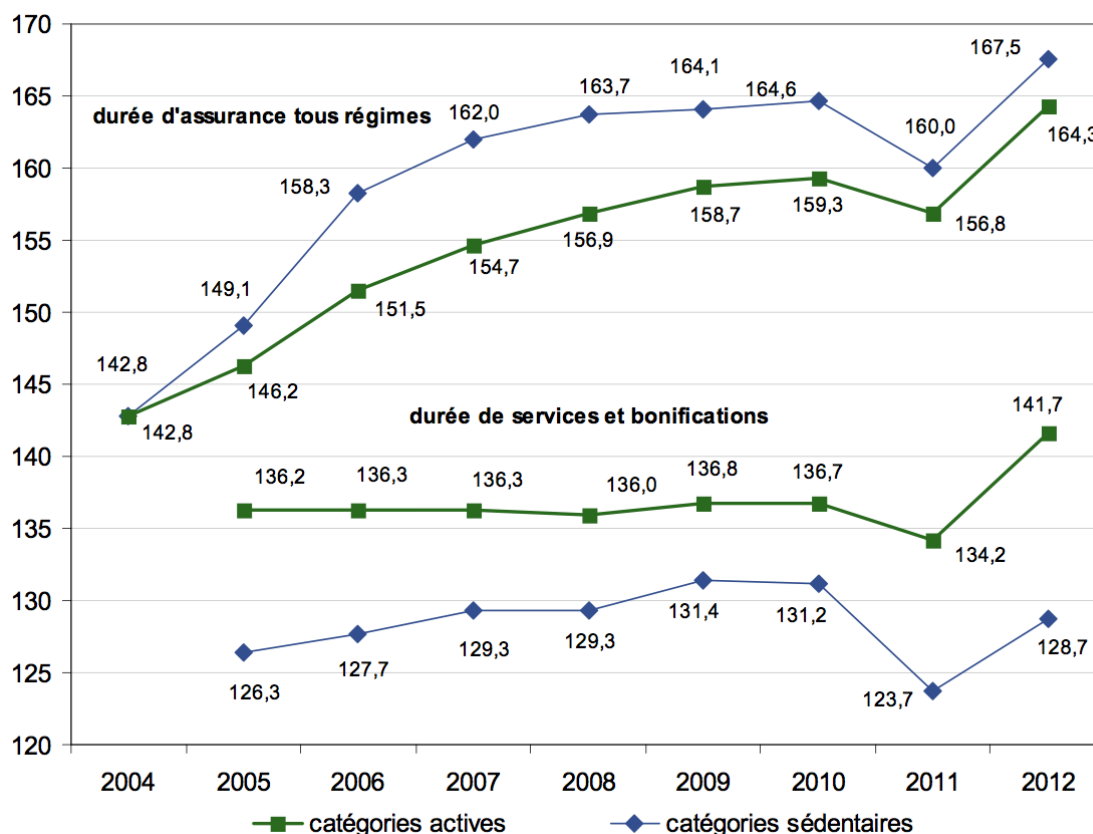
- la **durée de services**, qui correspond aux services effectués dans la fonction publique hors bonifications ;
- la **durée acquise dans les autres régimes de retraite**, qui correspond aux trimestres cotisés en dehors ;
- les **bonifications**, qui sont des périodes non-cotisées mais réputées comme tel. Celles-ci sont comptabilisées à la fois pour la durée d'assurance et le taux de liquidation (cf. graphique n° 1 sur les règles de calcul des pensions de retraite dans la fonction publique).

Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexe au projet de loi de règlement pour 2014

Ainsi, la durée d'assurance a progressé régulièrement entre 2004 et 2010, avant de connaître un recul en 2011 et de rebondir en 2012. Au total, **elle a progressé de 5 ans et 3 mois chez les catégories actives et de 6 ans et 1 mois chez les catégories sédentaires**, toutes fonctions publiques confondues.

**Graphique n° 3 : Évolution des durées d'assurance moyennes tous régimes
et des durées de services et bonifications dans les trois fonctions publiques**

(en trimestres)



Source : rapport sur les retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014

Plus précisément, on observe que **la durée de services et bonifications est plus élevée chez les actifs que chez les sédentaires** : respectivement près de 35 ans et 4 mois (soit 141,7 trimestres) et 32 ans et 2 mois (soit 128,7 trimestres) en moyenne en 2012. Cet écart tient au fait que les fonctionnaires bénéficiant de la catégorie active, ont en moyenne :

- une durée de services hors bonifications plus importante (134 trimestres contre 124 trimestres pour les sédentaires en 2012). Les fonctionnaires actifs sont, en règle générale, entrés dans la fonction publique plus jeunes que les sédentaires (entrée plus tardive dans la vie active, début de carrière dans le secteur privé ou dans la fonction publique en tant que contractuels) ;

- un nombre de trimestres acquis au titre des bonifications plus élevé (7,9 trimestres en 2012 contre 4,6 trimestres en moyenne pour les sédentaires).

Cet écart de durées de services et de bonifications entre actifs et sédentaires se confirme pour l'année 2013 dans la fonction publique d'État :

la durée moyenne de services et bonifications est de 37 ans et 4 mois (149,8 trimestres) chez les actifs et de 35 ans et 8 mois (143,9 trimestres) chez les sédentaires.

2. Les questions spécifiques soulevées par l'allongement de la durée d'assurance prévue par la réforme de 2013 pour les catégories actives

La durée d'assurance et la durée de services pour bénéficier du taux maximal de liquidation seront amenées à augmenter dans la fonction publique, y compris pour les catégories actives, sous l'effet de **l'allongement de la durée d'assurance requise pour une pension à taux plein, prévue par la loi du 20 janvier 2014** garantissant l'avenir et la justice du système de retraites (augmentation progressive de 167 trimestres en 2020 à 172 trimestres en 2035).

Cette réforme pose des **problèmes spécifiques pour les agents bénéficiant de la catégorie active et a fortiori pour les « super-actifs »** de la police nationale et de l'administration pénitentiaire qui sont atteints par une limite d'âge plus basse (57 ans contre 62 ans chez les autres actifs et 67 ans chez les sédentaires). Les effets conjugués de l'allongement de la durée d'assurance et de cette limite d'âge précoce impliquent qu'il leur sera beaucoup plus difficile, voire impossible, d'atteindre le taux maximal de liquidation de 75 %.

Par exemple, un agent de la police nationale né en 1981, entré en service à 20 ans et terminant sa carrière dans un grade dont la limite d'âge est de 57 ans¹, aura une durée de services et bonifications de 168 trimestres (soit 37 années de services effectifs plus 5 années de bonifications). Par conséquent, à règle inchangée, compte tenu de sa limite d'âge, il lui manquera quatre trimestres d'assurance pour atteindre la liquidation au taux maximal. De plus, le taux maximal de liquidation sera d'autant plus difficile à atteindre pour les policiers des plus jeunes générations en raison de leur entrée moyenne en service plus tardive (environ 25 ans).

Certes, il est toujours possible pour les fonctionnaires actifs atteints par la limite d'âge de demander à leur employeur de bénéficier de la limite d'âge applicable aux sédentaires² (sous réserve de leur aptitude physique) ou de poursuivre leur carrière dans la limite de dix trimestres afin d'atteindre le taux plein³. Mais ceux-ci peuvent en être dissuadés par le risque de perdre le bénéfice des bonifications dites « du cinquième » acquises. Pour les policiers, il est en effet prévu que **la bonification du cinquième des personnes actifs**

¹ Dans la police nationale, la limite d'âge peut être repoussée à 59 ans pour les commissaires.

² En application des dispositions de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative aux limites d'âge dans le secteur public.

³ À l'exception des contrôleurs aériens, qui ne peuvent prolonger leur activité au-delà de la limite d'âge.

est « réduite à concurrence de la durée des services accomplis au-delà de cinquante-sept ans sans qu'il soit tenu compte des reculs de limite d'âge pour enfants »¹. Une règle similaire s'applique aux douaniers classés en catégorie active.

Pendant longtemps, cette règle n'a pas été appliquée à la lettre pour les policiers, le nombre de personnes concernées étant très limité. Toutefois, le service des retraites de l'État a informé le ministère de l'intérieur de la nécessité de faire concorder la pratique avec la volonté du législateur. Au regard de la difficulté croissante pour les policiers d'atteindre le taux maximal de liquidation dans le futur, votre rapporteur spécial considère que cette règle devrait faire l'objet d'un réexamen.

Recommandation : en conséquence de l'allongement de la durée d'assurance prévue par la réforme des retraites adoptée en janvier 2014, réexaminer la règle de déduction des bonifications applicable aux agents « super-actifs », en cas de prolongation de leur activité au-delà de l'âge limite, afin qu'ils conservent la possibilité d'atteindre le taux maximal de liquidation.

C. DES MONTANTS MOYENS DE PENSIONS VARIABLES SELON LE VERSANT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Si l'on considère l'ensemble de la fonction publique, tous versants confondus, le montant moyen de pensions des fonctionnaires bénéficiant de la catégorie active est comparable à celui des fonctionnaires sédentaires, soit environ 1 760 euros.

Toutefois, il est préférable de considérer isolément chaque fonction publique, compte tenu des effets liés à leur composition hiérarchique. Ainsi :

- **dans la fonction publique d'État**, composée à 50 % d'agents de catégorie A, **les agents liquidant une pension avec le bénéfice de la catégorie active ont, en moyenne, une pension inférieure de 7 % à celle des fonctionnaires sédentaires**. Toutefois, leur pension moyenne demeure significativement plus élevée que dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière ;

- dans la fonction publique territoriale, composée à 50 % de fonctionnaires de catégorie C, les agents bénéficiant de la catégorie active ont une pension moyenne supérieure de 12 % à celle des agents sédentaires ;

- dans la fonction publique hospitalière, composée à 76 % d'agents de catégorie C, les fonctionnaires actifs ont une pension d'un montant

¹ Article 1^{er} de la loi n° 57-444 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police.

légèrement supérieur (+ 6 %) à celle des fonctionnaires en catégorie sédentaire.

Tableau n° 12 : Comparaison des montants moyens de pensions mensuelles en fonction de l'année de liquidation

(en euros)

	2004	2012	Progression 2012 / 2004
Fonction publique d'État (civils)			
Catégories actives	1 777	2 043	+ 15,0 %
Catégories sédentaires	1 862	2 196	+ 17,9 %
Fonction publique territoriale			
Catégories actives	1 385	1 533	+ 10,7 %
Catégories sédentaires	1 092	1 210	+ 10,8 %
Fonction publique hospitalière			
Catégories actives	1 282	1 507	+ 17,6 %
Catégories sédentaires	1 154	1 421	+ 23,3 %
3 fonctions publiques			
Catégories actives	1 623	1 766	+ 8,8 %
Catégories sédentaires	1 633	1 762	+ 7,9 %

Source : rapport sur les retraites de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014

Enfin, il convient de préciser que **certaines fonctionnaires actifs perçoivent des avantages indemnitaires particuliers** comptabilisés dans l'assiette des cotisations salariales et donc ouvrant des droits à pension, comme par exemple l'indemnité de sujétions spéciales (ISS)¹ des agents de police ou l'indemnité de feu des sapeurs-pompiers professionnels.

¹ Les montants moyens d'indemnités de sujétions spéciales sont compris, suivant la catégorie, entre 999 euros et 580 euros.

TROISIÈME PARTIE CONSERVER ET COMPLÉTER LE SYSTÈME DES CATÉGORIES ACTIVES

I. LA FAIBLE OPPORTUNITÉ D'UNE RÉFORME D'UN POINT DE VUE FINANCIER

A. DES ÉCONOMIES BRUTES POTENTIELLEMENT IMPORTANTES...

Afin d'évaluer l'opportunité d'une réforme, votre rapporteur spécial a demandé au service des retraites de l'État de réaliser plusieurs simulations concernant l'impact financier de l'alignement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des actifs sur celui des fonctionnaires sédentaires et les économies potentielles liées à la suppression des bonifications dont bénéficient certains agents classés en catégorie active.

1. Une économie brute maximale de 2,3 milliards d'euros à l'horizon 2020 en cas de fermeture du droit au départ à la retraite anticipé pour les catégories actives

Quelles seraient les conséquences financières d'un alignement, dès 2015, de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des fonctionnaires actifs et « super-actifs » sur celui des fonctionnaires sédentaires ? Même si une réforme de ce type, sans mécanisme de transition, est peu probable, la simulation de ses effets permet d'estimer le gain maximal potentiel lié à la suppression de l'un des principaux avantages de retraite des agents classés en catégorie active.

Les résultats des différentes simulations réalisées sont les suivants :

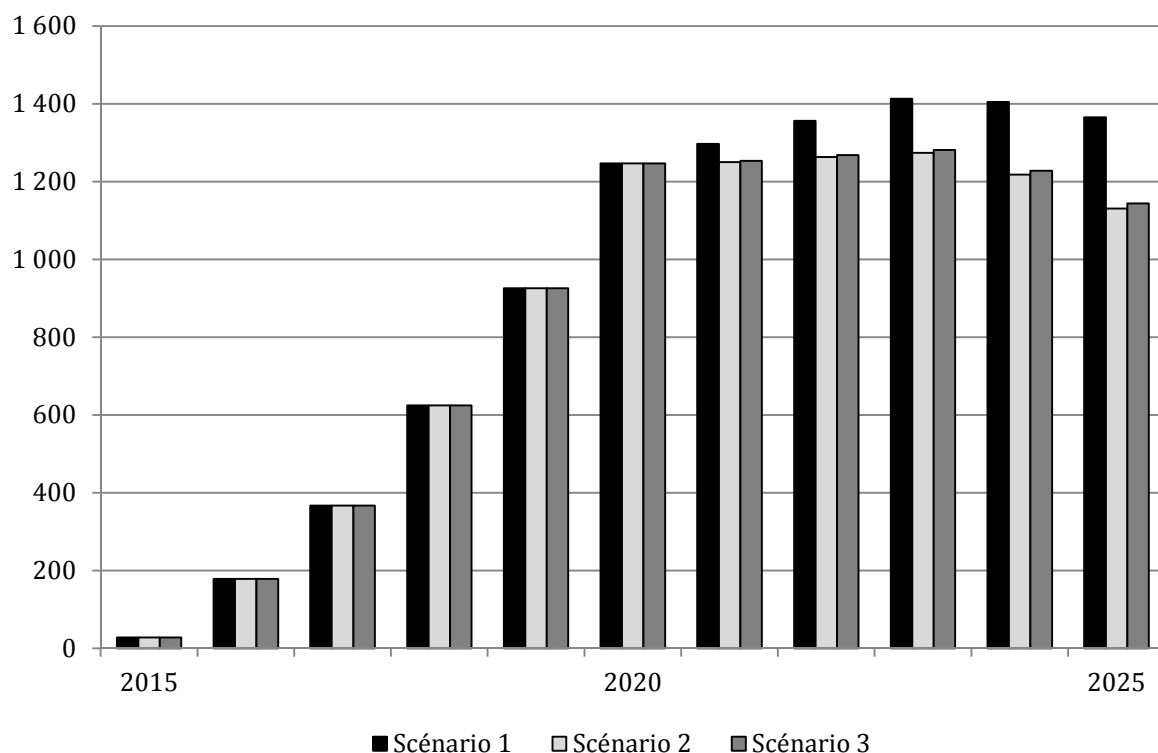
- dans la **fonction publique d'État, le report de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des actifs et des « super-actifs »** - respectivement de 57 ans et 52 ans - **à 62 ans permettrait de réaliser au maximum 1,4 milliard d'euros d'économies sur les dépenses de pensions en 2023**, dans un scénario où le montant de la pension moyenne versée n'évoluerait pas (scénario 1). Cette économie serait de 1,3 milliard d'euros en 2023 dans les scénarios 2 et 3, où le montant de la pension serait recalculé en tenant des années de service supplémentaires (ce qui constitue une hypothèse plus réaliste).

Les effets de la réforme dans le temps seraient différents selon que l'on considère uniquement les actifs ou les « super-actifs » : pour les actifs, le gain maximum serait atteint dès 2020, avec 1,1 milliard d'euros d'économies, puis le gain s'éroderait rapidement ; pour les « super-actifs », le gain financier croîtrait sur toute la période allant de 2015 à 2025 (550 millions

d'euros de moindres dépenses en 2025) et atteindrait son maximum au-delà de la période étudiée.

Graphique n° 4 : Gain financier lié au recul de la date d'ouverture des droits à la retraite sur l'ensemble des agents de l'État en catégorie active*

(en millions d'euros courants)



* Fonctionnaires actifs et « super-actifs »

Scénario 1 : la pension moyenne versée est supposée ne pas évoluer à la suite du report de l'âge d'ouverture des droits.

Scénario 2 : une nouvelle pension moyenne est calculée en tenant compte des années de services supplémentaires et en maintenant le dispositif de bonification du cinquième.

Scénario 3 : une nouvelle pension moyenne est calculée en tenant compte des années de services supplémentaires mais la bonification du cinquième est supprimée.

Source : DGFIP, service des retraites de l'État (simulation à partir des outils Pacodémo et Pacomontants, 2013)

Par ailleurs, les gains de cotisations salariales liés au maintien prolongé en activité des fonctionnaires actifs seraient de 145 millions d'euros en 2020 et 141 millions d'euros en 2025 (selon une hypothèse de taux de cotisation moyen de 11 %).

- dans les **fonctions publiques hospitalière et territoriale**, l'alignement dès 2015 des âges d'ouverture des droits à la retraite permettrait de réaliser une économie qui monterait progressivement en charge pour atteindre au **maximum 900 millions d'euros en 2019**. Le gain lié à cette mesure décroîtrait ensuite lentement.

Au total, pour les trois versants de la fonction publique, le report de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des agents en catégorie active, s'accompagnerait d'**un gain financier brut maximal de 2,3 milliards d'euros dans les années 2020 pour l'État et la CNRACL.**

2. Les bonifications « du cinquième » : un coût estimé à 1,6 milliard d'euros sur le stock de pensions

Dans un second temps, votre rapporteur spécial s'est interrogé sur le coût des bonifications spécifiques dont bénéficient certains agents actifs et « super-actifs » et sur les économies potentielles que permettrait leur suppression.

Tout d'abord, il apparaît que les montants en jeu sont moindres que ceux liés à l'âge de départ à la retraite. Ainsi, **le coût des bonifications « du cinquième » pour les fonctionnaires civils de l'État est estimé à environ 64 millions d'euros** sur le flux de départs à la retraite en 2011. Le coût total des bonifications du « cinquième » **sur le stock de pensions** est quant à lui estimé à **1,6 milliard d'euros.**

S'agissant des **majorations de durée d'assurance dites « du dixième »** dont bénéficient les **personnels hospitaliers**, leur coût annuel est estimé à environ **7 millions d'euros.**

B. ... MAIS UN GAIN NET TRÈS INCERTAIN

Selon le service des retraites de l'État et la direction du budget, l'alignement sans transition des âges d'ouverture des droits à la retraite des agents actifs et « super-actifs » sur celui des catégories sédentaires pourrait entraîner **un surcoût important pour les employeurs publics**, voire pour les régimes de retraite. **Une telle réforme pourrait même se traduire par un coût global net pour les finances publiques.**

En plus des moindres dépenses liées au décalage de l'âge de départ à la retraite et du surcoût de cotisations salariales entraîné par le maintien prolongé en activité, il convient de tenir compte des effets inverses suivants :

- un effet « **prix** » sur les **dépenses de masse salariale**. Le report de plusieurs années des départs à la retraite implique le non remplacement d'un agent senior par un agent jeune. Or les fonctionnaires en fin de carrière ont une rémunération moyenne plus élevée que ceux en début de carrière ;

- un effet « **volume** » sur les **dépenses de masse salariale**. Le maintien des effectifs peut venir contrarier le schéma d'emplois prévu initialement ;

- les **évolutions futures des rémunérations indiciaires en fin de carrière**. Les pensions de retraite des fonctionnaires étant calculées en

fonction du traitement indiciaire brut perçu au cours des six derniers mois, toute progression de la valeur du point d'indice de la fonction publique pendant la période de maintien en activité entraînerait une hausse du montant de la pension moyenne.

En outre, la suppression du système des catégories actives ne pourrait certainement pas avoir lieu sans **mesures de compensation accordées aux catégories de fonctionnaires concernées**. Le classement en catégorie active est en effet considéré **à la fois comme un avantage statutaire et un mécanisme de compensation de la pénibilité** ; l'attachement à cet avantage est par conséquent très fort chez les professions concernées et toute remise en cause semble considérée comme une atteinte à leur statut. Dans le cas des enseignants du premier degré et des infirmiers, l'abandon de la catégorie active n'a été possible qu'en « échange » d'une revalorisation du statut de la catégorie B à la catégorie A, ce qui implique une rémunération indiciaire plus élevée. Par ailleurs, la Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises le surcoût de la réforme des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP de 2008 - qui consistait notamment à reporter l'âge d'ouverture des droits à la retraite - en raison des mesures de compensation accordées aux salariés de ces régimes¹.

*

* *

Au regard de ses effets financiers incertains et des évolutions importantes constatées ces dix dernières années en termes d'effectifs et d'âge de départ, la suppression du système des catégories actives dans la fonction publique n'apparaît pas opportune. De fait, la baisse annoncée de la part des agents bénéficiant de la catégorie active dans le nombre de départs en retraite devrait déjà permettre de réduire le coût de ces avantages pour l'État et la CNRACL dans les années à venir.

¹ Cf. *Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, « Chapitre VI : Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP », septembre 2012.

II. EN DÉPIT DE CERTAINS DÉFAUTS, UN SYSTÈME À CONSERVER POUR MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ ET PRÉVENIR LE VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. UN SYSTÈME À PERFECTIONNER POUR RÉPONDRE AUX PROBLÈMES DE PÉNIBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

1. Viser, à long terme, la définition d'un cadre commun de compensation et de prévention de la pénibilité

Comme indiqué précédemment, hormis le classement en catégorie active, il n'existe pas de dispositif de départ anticipé à la retraite ciblé sur la prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique. En outre, le classement en catégorie active exclut par définition les agents non titulaires. Cette situation peut entraîner **des différences de traitement, pour un même niveau de pénibilité voire des fonctions équivalentes, au sein de la fonction publique.**

Citons par exemple le cas des aides-soignants **contractuels de droit public** (qui tendent à exercer durant une longue période en tant que non-titulaires) : ceux-ci ne sont éligibles ni au classement en catégorie active, ni au compte personnel de prévention de la pénibilité, dans la mesure où le compte ne concerne que les contrats de travail de droit privé. On peut également mentionner l'exemple des chefs de services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse, qui relèvent de la catégorie « petit A » et ne sont pas classés en catégorie active, alors qu'ils exercent des fonctions identiques aux éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse relevant de la catégorie B et classés en catégorie active.

Les éventuelles **iniquités entre les fonctionnaires bénéficiant de la catégorie active et les salariés du secteur privé** exposés à des facteurs de pénibilité sont encore plus évidentes. Elles sont d'autant plus flagrantes pour les emplois classés qui existent également dans le secteur privé. Par exemple, les agents de salubrité de la fonction publique territoriale sont classés en catégorie active, tandis que, dans les collectivités ayant choisi de recourir à une délégation de service public pour l'enlèvement des ordures, les personnels sont sous contrat de droit privé et ne peuvent donc pas bénéficier des avantages liés au classement. **La mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité comblera en partie cette différence de traitement.** Mais le départ à la retraite ne pourra être anticipé que de deux ans tout au plus, en fonction du nombre de points acquis, alors que les agents en catégorie active peuvent en théorie liquider leur pension cinq ans plus tôt.

Afin d'atténuer graduellement ces différences de traitement, deux principes doivent guider les actions futures en matière de pénibilité :

- tout d'abord, dans la fonction publique, il convient de **veiller à ce que la situation de tous les agents soit correctement prise en compte** ;

- ensuite, il s'agit de **viser, à terme, la définition d'un cadre commun au secteur public et au secteur privé** en matière de compensation et de prévention de la pénibilité, tout en respectant les spécificités de chaque secteur. En principe, un socle commun existe déjà puisque les principaux textes législatifs et réglementaires¹ en matière de prévention et de traçabilité des expositions aux risques professionnels sont également applicables dans la fonction publique. Néanmoins, très peu d'employeurs publics établissent les fiches individuelles de prévention des expositions (81 % d'entre eux ayant préféré mettre en place un document unique d'évaluation des risques professionnels)².

Afin de tendre vers un rapprochement des deux systèmes et, éventuellement, de compléter le dispositif applicable aux catégories actives par des mesures en faveur du reste de la fonction publique, **la question d'une transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité dans la fonction publique ne doit pas demeurer taboue**. Les employeurs publics devront en effet déjà appliquer ce dispositif pour leurs agents contractuels de droit privé. Avant d'écarter totalement une application à l'ensemble de la fonction publique, la réalisation d'une étude approfondie sur les modalités possibles d'application du compte dans la fonction publique semble nécessaire.

Recommandation : réaliser une étude sur les modalités d'application et le coût de la transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité dans la fonction publique.

2. Améliorer la connaissance de la pénibilité dans la fonction publique

Dans l'immédiat, le principal obstacle à la mise en œuvre des principes énoncés précédemment est **le manque de connaissances précises sur la pénibilité et les risques professionnels dans la fonction publique**.

La première étude sur ce sujet n'a été publiée qu'en février 2013, en application de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction

¹ En particulier l'article 60 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et ses mesures d'application.

² DGAFP, « Prévention et prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique : éléments de définition et de méthodologie », 2013.

publique de novembre 2009¹. Cette **enquête relative à la surveillance médicale des expositions aux risques professionnels (SUMER)** confirme que les expositions varient fortement d'un secteur à l'autre selon le risque considéré. Toutefois, cette étude ne couvre que 40 % des agents de l'État, excluant notamment les enseignants du ministère de l'Éducation nationale, et présente des résultats uniquement par grandes « familles » de métiers.

Les principaux résultats de l'enquête SUMER 2009-2010 dans la fonction publique

L'enquête relative à la surveillance médicale des risques professionnels (SUMER) a été réalisée pour la première fois dans les trois versants de la fonction publique en 2009-2010. Dans le cadre de cette étude, de grandes familles de métiers ont été identifiées et analysées sous l'angle des conditions de travail et des risques associés. Les principales conclusions sont les suivantes :

- les agents des familles de métiers « Espaces verts et paysages », « Entretien et maintenance », « Services à la personne, restauration » et « Soins » font fréquemment face à des contraintes physiques intenses ;

- dans les familles « Soins » et « Services à la personne, restauration », les agents sont particulièrement exposés aux produits chimiques et agents biologiques ;

- les familles « Soins » et « Sécurité, défense » sont les plus concernées par les contraintes horaires et les contraintes de rythme ;

- les tensions et agressions dans les rapports avec le public sont plus fréquentes dans la fonction publique que dans le secteur privé et touchent en particulier les familles de métiers « Sécurité, défense », « Soins » et « Action sociale ».

Au total, 81 % des agents couverts par l'enquête déclarent un état de santé bon ou très bon, même si 21 % déclarent que le travail a une influence plutôt négative sur leur santé.

Source : DGAFP (2013)

Dans le cadre de l'Agenda social piloté par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, une **concertation a été lancée à l'automne 2013 sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique**. L'un des trois axes de cette concertation est l'amélioration de la connaissance de la pénibilité grâce à la réalisation d'**une cartographie des métiers exposés** aux dix facteurs de pénibilité définis dans le code du travail (cf. *supra*) dans les trois versants de la fonction publique. Cette cartographie – située dans le champ de la concertation – concerne uniquement les catégories sédentaires². En principe, elle doit être complétée par des contributions des ministères employeurs, de la direction générale des

¹ Cf. action 10 de l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

² La question des catégories actives a quant à elle été exclue du champ de la concertation avec les partenaires sociaux.

collectivités locales (DGCL) et de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) pour les emplois classés en catégories actives relevant des différents versants de la fonction publique.

Une cartographie complète de la fonction publique est nécessaire pour répondre aux questions d'équité soulevées précédemment. Les évolutions technologiques ou la disparition de certains métiers peuvent en effet mettre en cause la pertinence du classement en catégorie active de certains emplois. Par ailleurs, de nouvelles connaissances scientifiques pourraient justifier la création d'un dispositif de compensation et de prévention de la pénibilité complémentaire à celui des catégories actives. Un élargissement significatif du périmètre des emplois classés n'apparaît en revanche pas réaliste financièrement ; seuls des ajustements marginaux devraient être réalisés.

Recommandation : ajuster le périmètre des emplois classés en catégorie active sur la base des résultats de la cartographie des métiers exposés aux facteurs de pénibilité dans la fonction publique (notamment au vu des évolutions technologiques).

3. Développer les démarches de prévention

Le système des catégories actives présente le **défaut de mettre uniquement l'accent sur la compensation de conditions de travail pénibles** et de négliger la prévention. À l'inverse, le compte personnel de prévention de la pénibilité tente de concilier les deux approches en prévoyant des congés de formation, la possibilité de travailler à temps partiel avec un maintien de la rémunération ou de partir plus tôt à la retraite, en fonction de la durée d'exposition et de l'âge. Le rapport de la commission pour l'avenir des retraites, dont est issue cette mesure, avait en effet insisté sur la nécessité d'« agir pour limiter les situations de fin de carrière, où des salariés « usés » par certaines conditions de travail ne sont plus en mesure de travailler »¹, sans quoi le prolongement de la vie active ne serait pas possible.

¹ Commission pour l'avenir des retraites présidée par Yannick Moreau, Rapport au Premier ministre, op. cit., page 160.

Le Fonds national de prévention de la CNRACL

Créé en 2001, le Fonds national de prévention est rattaché à la CNRACL et géré par la Caisse des dépôts et consignations. Il est financé par un prélèvement de 0,1 % sur le produit des contributions d'assurance retraite perçues par la CNRACL et dispose d'un budget d'environ 12 millions d'euros.

Le fonds remplit trois missions :

- établir, au plan national, les statistiques relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles constatées dans les collectivités territoriales et les établissements publics de santé. La banque nationale de données gérée par le fonds couvre actuellement 33 % des fonctionnaires territoriaux (dont 87 % des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires) et 22,5 % des fonctionnaires hospitaliers ;

- participer au financement, sous la forme d'avances ou de subventions, de mesures de prévention décidées par les collectivités territoriales et les établissements publics de santé ;

- élaborer des recommandations d'actions en matière de prévention grâce à la capitalisation des expériences et diffuser les bonnes pratiques.

Sources : CNRACL et rapport d'activité 2012 du Fonds national de prévention

La commission « Moreau » avait également souligné le **retard en matière de prévention des risques et de la pénibilité dans la fonction publique**, en particulier dans la fonction publique d'État. Les fonctions publiques territoriale et hospitalière sont quant à elles couvertes par le **Fonds national de prévention (FNP)**, qui dépend de la CNRACL. La commission pour l'avenir des retraites avait émis l'idée d'un élargissement des compétences du FNP à la fonction publique d'État. Il s'agit certainement d'une réflexion à mener, mais **la priorité semble devoir être accordée à deux actions :**

- **le renforcement de la médecine de prévention**, qui fait cruellement défaut dans les trois versants de la fonction publique. Par exemple, dans l'Éducation nationale, il n'y a qu'une centaine de médecins de prévention pour plus de 670 000 enseignants titulaires.

- **le développement des dispositifs d'aménagement de fin de carrière**. Cet enjeu est particulièrement important pour les emplois anciennement classés en catégorie active, comme les enseignants du premier degré et les infirmiers. Si la reconversion paraît difficilement envisageable pour ces métiers, il serait possible d'anticiper l'« usure » de certains fonctionnaires en proposant, à compter d'une certaine durée d'activité, des aménagements de fin de carrière comme le temps partiel, la réduction des heures d'enseignement ou de contact avec les malades ou encore la mise en place de tutorats entre agents en fin et en début de carrière.

Le cabinet de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique a indiqué que des travaux inter-administratifs sur la médecine de prévention étaient en cours et devraient aboutir sur des propositions. Les

propositions qui seront formulées (par exemple pour mutualiser les médecins de prévention entre fonctions publiques) devraient être discutées dans le cadre de la concertation sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique. En revanche, le chantier de la reconversion et des aménagements de fin de carrière des fonctionnaires en catégorie sédentaire ne serait ouvert qu'en 2015.

Recommandation : développer les dispositifs de prévention de la pénibilité dans la fonction publique, en particulier en renforçant la médecine de prévention et en facilitant les aménagements de fin de carrière pour les professeurs des écoles et les personnels de soins hospitaliers.

Enfin, **concernant les catégories actives**, l'attention de votre rapporteur spécial a été attirée sur **les problèmes récurrents liés au reclassement des agents actifs en fin de carrière dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière**. Afin de permettre aux agents occupant des emplois à forte pénibilité – notamment les infirmiers et les aides-soignants – de poursuivre leur activité professionnelle, il leur est couramment proposé d'être affectés en fin de carrière sur des emplois sédentaires dans des services administratifs. Or, pour les carrières dites « mixtes », la limite d'âge prise en compte lors de la liquidation de la pension est celle correspondant à la catégorie du dernier emploi exercé. Par conséquent, un agent remplissant la condition de durée de services pour bénéficier de la catégorie active mais terminant sa carrière dans un emploi sédentaire se voit appliquer la limite d'âge des sédentaires – soit 67 ans au lieu de 62 ans – pour le calcul de la décote¹. Sa pension sera donc amoindrie du fait de son reclassement sur un emploi sédentaire en fin de carrière. **Cette règle apparaît inéquitable pour les agents actifs reclassés en fin de carrière**. Elle peut les dissuader de demander un reclassement et donc les inciter à prolonger leur exposition à des facteurs de pénibilité, et mener *in fine* à un recours plus important aux arrêts maladie. Conformément à l'objectif de prévention de la pénibilité, il conviendrait donc de modifier cette règle, qui concerne un nombre limité d'agents.

¹ Lorsque le fonctionnaire part en retraite avant la limite d'âge sans justifier de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein, le montant de sa pension est réduit en fonction du nombre de trimestres manquant, dans la limite de vingt trimestres. Un coefficient de minoration de la pension est appliqué, de l'ordre de 1,125 % en 2014, par trimestre manquant.

Recommandation : dans un souci de prévention et d'équité, modifier la règle de limite d'âge utilisée pour le calcul de la pension des agents remplissant les conditions pour bénéficier de la catégorie active mais ayant une carrière « mixte » en raison d'un reclassement dans un emploi sédentaire en fin de carrière.

B. UN SYSTÈME À CONSERVER, AUTANT POUR COMPENSER LA PÉNIBILITÉ QUE POUR MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINES PROFESSIONS

1. L'absence de mortalité précoce mais des problèmes d'invalidité chez les catégories actives

Si la connaissance de la pénibilité dans la fonction publique demeure insuffisante pour juger de la pertinence du classement de certains emplois en catégorie active, l'ouverture anticipée des droits à la retraite pour les catégories actives ne peut, aujourd'hui, se justifier par une mortalité précoce. **À l'âge de 50 ans, à catégorie hiérarchique équivalente, l'espérance de vie est quasiment identique chez les agents actifs et les agents sédentaires de la fonction publique d'État** (31 ans pour un homme de catégorie C). Dans les deux cas, elle est supérieure à l'espérance de vie moyenne du reste de la population.

Tableau n° 13 : Comparaison de l'espérance de vie à 50 ans dans la fonction publique en 2011

	Hommes	Femmes
Population française	30 ans	36 ans
FPE - civils		
Sédentaires de catégorie A	35 ans	39 ans
Sédentaires de catégorie B	34 ans	38 ans
Sédentaires de catégorie C	31 ans	38 ans
Actifs de catégorie A	35 ans	39 ans
Actifs de catégorie B	33 ans	39 ans
Actifs de catégorie C	31 ans	38 ans

Source : DGFIP, service des retraites de l'État (2014)

Les données relatives à l'espérance de vie en bonne santé, notion plus pertinente en matière de pénibilité, ne sont pas disponibles dans la fonction publique. À défaut de pouvoir utiliser cette notion, il est possible d'analyser les données en matière d'**invalidité**.

Dans la **fonction publique d'État**, on constate que **la part des agents atteints d'une invalidité est plus importante parmi les catégories actives** : elle est de 4,4 % du total des départs à la retraite dans les catégories actives contre 1,6 % des départs des agents relevant de la catégorie sédentaire (en considérant l'ensemble des départs à la retraite avec le bénéfice d'une allocation temporaire d'invalidité (ATI)¹ ou d'une rente viagère d'invalidité (RVI)²).

Tableau n° 14 : Comparaison des taux de départ à la retraite pour invalidité* parmi les liquidations effectuées en 2012

	Catégories actives	Catégories sédentaires
Fonction publique d'État	4,4 %	1,6 %
Fonction publique hospitalière	7,8 %	13,4 %
Fonction publique territoriale	8,6 %	13,6 %

* Ensemble des départs pour ATI ou RVI.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2014 et des données transmises par la CNRACL)

Selon le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, *« ceci peut s'expliquer par des conditions de travail plus accidentogènes ou plus pénibles pour les catégories actives, tout du moins pour une partie d'entre elles. Les effectifs sur la plupart des catégories prises séparément sont trop faibles pour procéder à une analyse statistique robuste (...) toutefois, en considérant dans leur ensemble les départs pour ATI ou RVI, sur la fonction publique d'État, il est manifeste que les agents de la police acquièrent bien plus fortement de l'invalidité ou incapacité par rapport aux autres catégories actives. Inversement, les professeurs des écoles et instituteurs ont un taux de départ avec ATI ou RVI très faible, et en particulier plus faibles que celui des agents sédentaires »*.

¹ L'allocation temporaire d'invalidité (ATI) compense l'invalidité rattachable aux fonctions exercées. Elle est versée à une personne qui a repris son activité ou a été reclassée dans d'autres fonctions à la suite de la survenue de l'invalidité. Elle est cumulable avec le bénéfice de la catégorie active.

² La rente viagère d'invalidité (RVI) compense l'invalidité rattachable aux fonctions exercées. Elle est versée à une personne qui a été radiée des cadres pour motif d'invalidité à la suite de la survenue de l'invalidité.

Dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale, on observe le phénomène inverse : la proportion d'agents atteints d'invalidité est plus faible parmi les départs à la retraite d'agents bénéficiant de la catégorie active que parmi les sédentaires. Néanmoins, il convient de souligner que la proportion de départs pour invalidité est bien plus élevée dans ces deux fonctions publiques – comptant davantage d'agents de catégorie C – que dans la fonction publique d'État.

Ces résultats confirment que la problématique des risques professionnels diffère selon les versants de la fonction publique. Pour ce qui est de la fonction publique d'État, le périmètre des emplois classés en catégorie active, correspondant presque exclusivement des emplois régaliens, semble bien correspondre aux emplois présentant les risques les plus élevés.

2. Maintenir l'attractivité des emplois spécifiques à la fonction publique

Le système des catégories actives apparaît aujourd'hui clairement insuffisant pour répondre aux défis de la pénibilité et du vieillissement dans la fonction publique : il exclut certains agents de tout dispositif de compensation et ne comporte pas d'incitation à la prévention des facteurs de risque. Pour autant, sa suppression risquerait d'aller à l'encontre de l'intérêt des employeurs publics, tant d'un point de vue financier, que du point de vue de la gestion des ressources humaines.

Dans le contexte actuel de gel prolongé du point d'indice de la fonction publique, **le maintien de certains avantages spécifiques en matière de retraite est un facteur d'attractivité de la fonction publique**, en particulier pour les emplois qui comportent des risques ou des sujétions importantes, comme le sont la plupart des emplois aujourd'hui classés en catégorie active.

Le périmètre des catégories actives s'est réduit de façon significative au cours des quinze dernières années. Il correspond de façon croissante à des emplois qui n'ont pas d'équivalent dans le secteur privé, tels que les emplois régaliens dans la fonction publique d'État.

Compte tenu de ces évolutions de périmètre et du recul régulier de l'âge effectif de départ à la retraite, le maintien des catégories actives apparaît comme un choix pertinent aussi bien à court terme qu'à moyen terme, afin de continuer à attirer des candidats qualifiés dans les emplois actifs de la fonction publique et de limiter les problèmes liés au vieillissement de la fonction publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Francis Delattre, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sur la retraite des agents de la fonction publique ayant occupé un emploi classé en catégorie active.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial du CAS « Pensions ». – Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai souhaité réaliser cette année un contrôle budgétaire sur la retraite des fonctionnaires classés en catégorie active. Nous sommes au cœur de l'actualité puisque cette question est liée à celle de la pénibilité. Dans les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, il existe en effet des emplois qui, compte tenu des conditions de travail, sont classés en catégorie active et ouvrent ainsi des droits spécifiques en matière de retraite.

L'objet du contrôle était de voir si ce système avait évolué ces dernières années, si l'on pouvait le comparer au compte personnel de prévention de la pénibilité qui s'appliquera à partir de 2015 dans le secteur privé et, enfin, d'évaluer son coût. Cette étude était très intéressante car elle a permis de mettre à jour certaines informations et de relever un certain nombre de points, qui ne font pas nécessairement partie de la vulgate ordinaire.

Le code des pensions civiles et militaires de retraite définit la catégorie active comme une catégorie d'emplois de la fonction publique « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* ». C'est donc une notion liée à celle de pénibilité et qui renvoie aux contraintes ou aux nuisances rencontrées tout au long de la vie professionnelle et peuvent avoir des effets sur la santé, voire l'espérance de vie. Par défaut, les emplois de la fonction publique qui ne sont pas classés en catégorie active sont automatiquement classés en catégorie sédentaire.

Qui sont les catégories actives ? Dans la fonction publique d'État, les principaux emplois classés en catégorie active sont les agents de la police nationale (112 000 personnes environ), les surveillants de l'administration pénitentiaire (environ 21 000 agents), les personnels de surveillances douanes (environ 10 000) et les instituteurs (environ 5 600 agents).

M. Philippe Marini, président. – Ceci veut-il dire que les professeurs des écoles ne relèvent pas de la catégorie active ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Tout à fait, monsieur le président. Je vois votre sagacité. Avec le changement de statut, les professeurs des écoles sont désormais en catégorie A mais ne bénéficient plus de la catégorie active. Or, il s'agit bien du même métier. Cela pose des difficultés sur le terrain pour les agents en fin de carrière, en particulier

lorsqu'ils sont en poste dans des quartiers difficiles. On retrouve le même problème pour les infirmiers, qui ont changé de statut en 2010. Ce sera certainement l'une des principales revendications des syndicats de ces professions dans les années à venir.

M. Philippe Marini, président. – Afin de bien comprendre la délimitation de cette catégorie active, pourriez-vous nous indiquer si tous les professionnels des filières par exemple de sapeurs-pompiers ou de policiers sont concernés, à l'exception de ceux de la catégorie A ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Les sapeurs-pompiers, y compris les officiers, sont tous concernés par la catégorie active.

Dans la fonction publique d'État, la principale profession concernée par la catégorie active est celle de policier. Ils peuvent en bénéficier à condition d'avoir effectué dix-sept années de services. Dans l'administration pénitentiaire, la pénibilité est réelle. Pour les contrôleurs de la navigation aérienne, le classement en catégorie active est peut-être plus discutable.

Dans la fonction publique territoriale, les principales professions concernées sont les sapeurs-pompiers (38 400 agents), puis les agents de police municipale. Pour ces derniers, il y a certainement des conditions à préciser car ils ne font pas tout à fait le même métier que les agents de la police nationale.

Les personnels actifs sont les plus nombreux dans la fonction publique hospitalière puisque le classement concerne tous les aides-soignants (environ 300 000 personnes), les infirmiers qui n'ont pas opté pour la catégorie A (125 000 agents) et les autres personnels paramédicaux.

Les fonctionnaires classés en catégorie active, s'ils remplissent la condition de durée de services de dix-sept ans, peuvent bénéficier de deux principaux types d'avantages : un départ à la retraite anticipé à 57 ans, au lieu de 62 ans, et des bonifications, comptabilisées dans la durée de services. Par rapport au secteur privé, le système est plus avantageux puisqu'avec le compte personnel de prévention de la pénibilité, un agent pourra partir à la retraite au maximum deux ans plus tôt.

Quels constats peut-on tirer ? D'abord, on observe une tendance à la baisse du nombre de fonctionnaires occupant un emploi classé en catégorie active et de la proportion de liquidations de pensions avec le bénéfice de la catégorie active.

Cette baisse est particulièrement importante dans la fonction publique d'État (FPE). En 2012, 25 % des départs à la retraite des agents de la fonction publique d'État avaient le bénéfice de la catégorie active, contre 37 % en 2004. Selon les prévisions, ils ne seraient plus que 20 % à l'horizon 2020. Elle s'explique principalement par les réformes statutaires de la fonction publique que nous avons évoquées précédemment : la disparition du corps des instituteurs et de celui des fonctionnaires de La Poste. Les

policiers représentent donc aujourd'hui la très grande majorité des emplois en catégorie active dans la fonction publique d'État.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, cette baisse est moins marquée : la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active est passée de 8 % en 2004 à 6 % en 2013 dans la fonction publique territoriale et de 69 % à 63 % dans la fonction publique hospitalière. J'ai déjà dit un mot sur le changement de statut des infirmières en 2010. Il est certain que des problèmes de fin de carrière vont se poser dans cette profession, mais il y a toutefois eu un droit d'option entre le maintien de la catégorie active et la catégorie A pour les personnels déjà en poste.

Le deuxième constat est que l'âge effectif de départ à la retraite des fonctionnaires en catégorie active a reculé, sous l'effet des réformes des retraites de 2003 et 2010. Leur âge minimum d'ouverture des droits à pension est passé de 55 ans à 57 ans (ou de 50 à 52 ans pour les super actifs) et l'allongement de la durée d'assurance pour une liquidation à taux plein correspond à celui en vigueur pour le reste des fonctionnaires. En 2012, les actifs ont liquidé leur pension en moyenne à 57 ans et 4 mois dans les trois fonctions publiques, soit 3 ans et 7 mois plus jeunes que les sédentaires.

Si l'on prend l'exemple des agents de la police nationale, on observe que l'âge moyen de départ à la retraite est de 55 ans et 2 mois en 2013, tandis que leur âge d'ouverture des droits est de 52 ans. Il y a donc une nette différence entre la possibilité de départ et la réalité.

La progression de l'âge de départ à la retraite et de la durée d'assurance ont toutefois été moins rapides chez les catégories actives que chez les fonctionnaires sédentaires.

Ensuite, il est intéressant de comparer le niveau des pensions. Dans la fonction publique d'État, les montants de pensions des catégories actives (en moyenne 2 043 euros par mois) sont inférieurs à ceux des sédentaires (2 196 euros par mois). Toutefois, on constate le phénomène inverse dans les fonctions publiques territoriale (1 553 euros pour les actifs et 1 210 euros pour les sédentaires) et hospitalière (1 507 euros pour les actifs et 1 496 euros pour les sédentaires). Si l'on considère l'ensemble des trois fonctions publiques, les montants de pensions moyennes sont identiques chez les actifs et chez les sédentaires (environ 1760 euros par mois).

Le troisième constat est que le départ anticipé à la retraite pour les catégories actives ne peut pas se justifier par une mortalité précoce. En réalité, l'espérance de vie à 50 ans est quasiment identique chez les fonctionnaires actifs et sédentaires dans la fonction publique d'État. Dans les deux cas, l'espérance de vie des fonctionnaires est supérieure à celle du reste de la population. Par contre, on observe une plus forte proportion de personnes atteintes d'invalidité parmi les catégories actives, en particulier dans la fonction publique d'État.

Quel est l'impact financier des avantages liés au classement en catégorie active ? Les économies entraînées par l'alignement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des actifs sur celui des sédentaires seraient d'environ 2 milliards d'euros au maximum, mais elles pourraient être compensées par les dépenses de masse salariale supplémentaires. Des économies seraient possibles sur les bonifications de services dites « du cinquième » (1,6 milliard d'euros sur le stock). Mais, dans l'ensemble, le gain net est incertain et le resserrement du dispositif ne permettrait pas de résoudre le problème du financement des retraites. Personnellement, je pense que les emplois ciblés sont véritablement concernés par la pénibilité. Lorsque l'on travaille dans l'univers carcéral trente ans de sa vie, je pense que l'on peut bénéficier du droit à partir à la retraite un peu plus tôt.

M. Philippe Marini, président. – Pourriez-vous commenter votre remarque sur un éventuel coût global net de la suppression du système des catégories actives ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Cela correspond à la différence entre d'une part, les moindres dépenses de pensions et le surcroît de cotisations versées par les agents et d'autre part, les rémunérations des agents prolongeant leur activité et liquidant leur pension avec un traitement indiciaire plus élevé en fin de carrière. Le service des retraites de l'État et la direction du budget ont réalisé ces simulations.

M. Roland du Luart. – A quoi correspond la bonification « du cinquième » que vous avez évoquée ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Il s'agit d'un avantage qui consiste à accorder une année supplémentaire de cotisation par période de cinq années de services effectifs. Ainsi, au bout de vingt-cinq ans de services, les agents concernés – en majorité des « super-actifs » – ont une durée d'assurance équivalente à trente annuités. Je ne pense pas que ces réformes soient des pistes pour faire des économies significatives. Il conviendrait plutôt d'actualiser le classement, même s'il correspond dans l'ensemble à la réalité.

Le cinquième et dernier constat est que le système des catégories actives comporte, certes, certains défauts mais qu'il a aussi des avantages par rapport au compte personnel de prévention de la pénibilité. Aujourd'hui, ce système est connu et fonctionne correctement ; il est beaucoup moins lourd à mettre en œuvre que le dispositif qui entrera en vigueur dans le secteur privé.

En revanche, pour les professeurs des écoles, je pense que nous serons amenés à faire évoluer les choses. Il faut faire attention au problème de moindre attractivité du métier d'enseignant. Or les avantages en matière de retraite sont un facteur d'attractivité important pour cette profession. De plus, les conditions de travail peuvent poser de vraies difficultés pour les fins de carrière. Il y a certainement des solutions, par exemple à travers le

tutorat, en associant un enseignant en fin de carrière avec un débutant. L'un des enseignements que je tire de ces travaux est qu'il ne faut pas aborder la question des catégories actives, et de la pénibilité en général, uniquement sur le plan financier.

Enfin, je me suis permis de formuler certaines recommandations, en particulier pour renforcer la prévention dans la fonction publique – il y a beaucoup à faire en la matière, surtout dans la fonction publique d'État ! Dans les collectivités territoriales, nous avons tous des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) qui veillent à ce que toutes les précautions soient prises. Je suggère aussi de réaliser une étude sur les modalités de transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité afin de viser, à terme, un rapprochement des deux systèmes. Il convient également de développer les aménagements de fin de carrière, en particulier pour les professeurs des écoles et les personnels soignants.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie Francis Delattre de nous éclairer sur ce sujet. J'aurais trois demandes de précision. Concernant la baisse des effectifs classés en catégorie active dans la fonction publique d'État, peut-on faire un lien avec la baisse des effectifs due à la révision générale des politiques publiques (RGPP) ? Comment peut-on expliquer le plus fort taux d'invalidité dans la fonction publique d'État que dans les deux autres fonctions publiques ? Y a-t-il des éléments objectifs pouvant éclairer cette situation ? Enfin, vous recommandez de développer les aménagements de fin de carrière. Pourriez-vous nous préciser les dispositifs que vous suggérez ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Sur les effectifs, je ne crois pas que cela soit lié à la RGPP. Cette situation est surtout due à l'évolution des statuts de la fonction publique. Il faut aussi comprendre que pour pouvoir bénéficier de la catégorie active, il faut avoir occupé un emploi classé pendant un certain nombre d'années. Aujourd'hui, on passe peut-être plus facilement du secteur public ou secteur privé ou parapublic, ce qui a aussi une influence. Le taux d'invalidité plus élevé chez les actifs de la fonction publique d'État concerne essentiellement les policiers. S'agissant des préconisations, nous avons rencontrés les syndicats, l'administration : tous sont d'accord pour dire que le problème des fins de carrières sera le prochain grand défi de la fonction publique. En particulier pour les enseignants, qui ont des conditions de travail difficiles. Compte tenu du problème de formation et de recrutement des jeunes enseignants, les syndicats préconisent aujourd'hui de mettre en place un système de tutorat. Je n'ai pas entendu d'autre proposition marquante.

Mme Nicole Bricq. – Merci d'avoir choisi ce thème, qui est très intéressant. Existe-t-il un mécanisme de révision des catégories actives, au regard des évolutions constatées dans les métiers ? Je prends un exemple : celui des égoutiers. Aujourd'hui, avec les systèmes d'information, ce n'est plus exactement le même métier. Il semble révélateur que l'on en ait pas le

nombre dans la fonction publique territoriale. Concernant la police, est-ce-que vous précisez dans le rapport écrit quels sont les postes concernés ? Ce n'est pas tout à fait la même chose d'être dans un quartier difficile que dans d'autres endroits plus sympathiques : est-ce-que cela entre en ligne de compte ? La même question se pose pour les instituteurs. La proposition du tutorat est sur la table depuis longtemps, mais elle ne fonctionne pas. Enfin, dans votre rapport écrit, mettez-vous des exemples de fiches de pénibilité ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Le classement des emplois est établi par décret dans la fonction publique d'État et par arrêté dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. La direction générale de l'administration et de la fonction publique ne veut surtout pas entrer en négociation avec les partenaires sociaux sur la question des catégories actives. Je leur ai également posé la question que vous soulevez sur les égoutiers. Ils nous ont promis qu'une nouvelle cartographie serait bientôt publiée et qu'elle permettrait de faire mieux coïncider le classement avec la réalité actuelle des métiers. Je pense toutefois que les aménagements seront marginaux.

Concernant les agents de la police nationale, ils sont environ 110 000 sur 140 000 au total à être classés en catégorie active. J'ai rencontré les syndicats de policiers : pour eux, les avantages de retraite liés au classement sont avant tout statutaires.

Une négociation devra toutefois être engagée pour les personnels sous contrat de droit privé. Pour ces types d'agents contractuels, les employeurs publics auront l'obligation d'appliquer le compte personnel de prévention de la pénibilité.

M. Roland du Luart. – Je remercie le rapporteur spécial ; il ouvre des perspectives différentes par rapport aux a priori que l'on peut avoir sur ce sujet. Vous recommandez un rapprochement entre secteur public et secteur privé ; c'est une piste salutaire. Enfin, concernant les dispositifs d'aménagement de fin de carrière, est-il possible, dans le cadre du statut, de traiter différemment des agents ?

M. Yannick Botrel. – Il me semble qu'il y a aujourd'hui peu de marges d'aménagements possibles du système au regard des éléments qui nous ont été présentés. Le problème qui se pose aujourd'hui est celui des fins de carrière, dans le public comme dans le privé. On voit la difficulté de reculer l'âge de départ à la retraite au regard des conditions de travail. Est-il vraiment réaliste de vouloir encore repousser l'âge légal de départ à la retraite. Je m'interroge sur la définition de la pénibilité : cela recouvre à la fois l'usure physique mais aussi une forme d'usure morale, de lassitude, par exemple pour certains enseignants. Vous avez ouvert la discussion sur un point intéressant : celui de la difficulté du reclassement des personnels, notamment dans la fonction publique d'État. Il y a des exigences tellement

fortes – par exemple de disposer d'un permis poids lourd pour conduire un tracteur – que cela devient un facteur discriminant à l'embauche dans les collectivités territoriales.

M. Philippe Marini, président. – Je compléterai par une dernière question : il y a environ 500 000 personnes concernées dans la fonction publique hospitalière, 160 000 dans la fonction publique de l'État et 90 000 dans la fonction publique territoriale. La baisse de la proportion de liquidations de pensions avec le bénéfice de la catégorie active, prévisible pour les hospitaliers, aura-t-elle un impact financier ? Cela allègera-t-il les charges du régime de retraite ? Enfin, les contraintes des aides-soignants et des infirmiers semblent a priori les mêmes dans le secteur public et dans le secteur privé. Peut-être serait-il utile, pour ces catégories, d'étudier s'il y a véritablement des écarts significatifs de conditions de travail et de fin de carrière.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Au sujet des éventuelles économies, la direction du budget ne donne pas de chiffre précis mais elle indique que les charges plus élevées liées aux rémunérations d'agents avec plus d'ancienneté compensent en large partie les moindres dépenses de retraite et les cotisations versées. Il n'est pas encore possible de comparer le coût de ce système avec celui du privé, puisqu'il n'est pas encore entré en vigueur.

Concernant la définition de la pénibilité, dans le code du travail, elle est définie par dix critères. Mais il est vrai qu'il y a des éléments plus subjectifs.

Pour les instituteurs, je pense qu'il était parfaitement justifié de les classer en catégorie active. Le fait qu'ils aient été revalorisés en catégorie A avec le statut de professeur des écoles ne change rien à leurs conditions de travail.

Dans la fonction publique territoriale, il est vrai que nous sommes accablés de réglementations en tous genres. Mais en matière de prévention, je pense que nous faisons un travail utile et reconnu. Lorsque j'ai mis en place un poste d'ACMO, les accidents du travail dans ma collectivité ont diminué d'un tiers. Dans la fonction publique d'État, les standards sont très éloignés.

M. Philippe Marini, président. – Mes chers collègues, je crois que les communications que nous avons entendues aujourd'hui nous montrent tout l'intérêt des contrôles budgétaires. Il faudrait peut-être en faire encore davantage.

À l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à M. Francis Delattre, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Union générale des fédérations de fonctionnaires - Confédération générale du travail (UGFF-CGT) - 6 mai 2014

M. Gilles Oberrieder, secrétaire de l'UGFF-CGT

Mme Sylvie Brunol, responsable retraite de la Fédération de la santé et de l'action sociale.

Fédération générale des fonctionnaires - Force ouvrière (FO) - 6 mai 2014

M. Philippe Soubirous, secrétaire général

M. Olivier Bouis, secrétaire général

Fédération syndicale unitaire (FSU) - 13 mai 2014

M. Christophe Caron, représentant du syndicat national du personnel de l'éducation et du social de la protection judiciaire de la jeunesse (SNPESPJJ)

M. Régis Metzger, représentant du syndicat national unitaire des instituteurs et professeurs des écoles (SNUipp)

Cabinet de la ministre de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Marylise Lebranchu - 13 mai 2014

Mme Sophie Lebreton, conseillère chargée des questions sociales

Union des fédérations des fonctions publiques et assimilés - Confédération française démocratique du travail (UFFA-CFDT) - 20 mai 2014

Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale

M. Yves Canevet, secrétaire confédéral en charge des retraites

Direction de la Sécurité sociale (DSS) - 20 mai 2014

Mme Agathe Denechère, sous directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

Mme Marine Pardessus, chef du bureau des régimes spéciaux

M. Erwan Lebras, chef du bureau des régimes de retraite de base

Unité SGP Police - Force ouvrière (FO) - 27 mai 2014

M. Stéphane Lievin, délégué national

M. Louis-Guy Dubois, délégué national

Alliance Police nationale - 27 mai 2014

M. Jean-Claude Delage, secrétaire général

M. Denis Jacob, secrétaire administratif général

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Police - 27 mai 2014

M. Philippe Capon, secrétaire général

M. Stéphane Crottes, délégué social

Solidaires - 27 mai 2014

M. Éric Beynel, secrétaire national de l'union syndicale

M. Rénaldo Prato, secrétaire national de Solidaires Douanes

Service des retraites de l'État - Direction générale des finances publiques (DGFIP) - 4 juin 2014

M. Alain Piau, directeur

M. Romain Lesur, chef du bureau financier et des statistiques

Direction du Budget - 4 juin 2014

M. Gautier Bailly, sous-directeur de la sixième sous-direction

M. Alexis Guillot, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux

M. Philippe Briard, adjoint au chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) - 4 juin 2014

M. Laurent Crusson, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail

M. Nicolas Garrier, chargé d'études juridiques

Mme Flore Goddet, chargée d'études

**Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
(CNRACL) - 5 juin 2014**

M. Jean-Michel Bacquer, directeur