

## **CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**

Séance plénière du mercredi 12 juillet 2006 à 9 h 30

« *Evolution des différents régimes de retraite  
du point de vue de l'équilibre financier et de l'équité* »

<b>Document N°7</b>
---------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---------------------------------------------------------

## **CONDITION DE FIDELITE DANS LES REGIMES DE FONCTIONNAIRES**

### **ET LA VALIDATION DE SERVICES AUXILIAIRES**

#### **I - Condition de fidélité dans les régimes de fonctionnaires**

Pour obtenir une pension du code des pensions civiles et militaires de retraites ou du régime de retraite des agents des collectivités locales, les fonctionnaires, les magistrats, les militaires doivent avoir accompli au moins 15 années de services effectifs dans l'un ou l'autre de ces régimes, pris en compte pour la constitution du droit à pension. Cette condition n'est pas exigée en cas de mise à la retraite pour invalidité.

Ces périodes d'activité doivent avoir été accomplies dans les conditions fixées par le statut général de la fonction publique ou encore celui des militaires.

**Le statut de la fonction publique ou le statut général des militaires énumèrent différentes positions statutaires qui peuvent être ou non, selon leur nature, décomptées comme des services effectifs :**

Sont prises en compte dans le décompte des droits à pension, les trois situations suivantes :

1° - l'affectation (position d'activité),

2° - la mise à disposition (position d'activité),

3° - le détachement sur un emploi conduisant à pension (un autre emploi de fonctionnaire relevant du code des pensions ou de la CNRACL) ou ne conduisant pas à pension (un emploi d'agent non titulaire).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, en application de la loi du 21 juillet 2003 sont également prises en compte dans la constitution du droit à pension, bien que ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs, dans la limite de 3 ans par enfant, les périodes suivantes :

- congé parental,

- congé de présence parental,

- disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans.

Pour la constitution du droit à pension, il importe peu que les périodes travaillées soient effectuées à temps plein ou à temps partiel, elles sont décomptées de date à date et pour la totalité de leur durée.

Ne sont pas prises en compte :

4° - la disponibilité,

5° - la position hors cadre.

En effet, dans ces deux derniers cas, le fonctionnaire n'exerce plus d'activité dans la fonction publique.

Les congés annuels, les congés de maternité, de paternité et d'adoption entrent dans le décompte des services effectifs. Il en est de même pour les congés de maladie, de longue maladie, de longue durée, d'accompagnement d'une personne en fin de vie, de formation professionnelle lorsque le fonctionnaire a versé une cotisation. Ces périodes sont comptabilisées comme services effectifs à temps plein, dans la mesure où le fonctionnaire est toujours considéré comme étant en activité et continue à verser une cotisation retraite.

**Les services pris en compte pour la constitution du droit sont énumérés à l'article L. 5 du CPCM et à l'article 8 du décret CNRACL :**

- les services accomplis en tant que fonctionnaire titulaire et stagiaire dans l'une ou l'autre des fonctions publiques ;
  - les services militaires, même si avant leur accomplissement l'intéressé n'était pas fonctionnaire ;
  - les services accomplis comme ouvrier d'un établissement industriel de l'Etat en qualité d'affilié au régime spécial de retraites de ces établissements, également dénommé Fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (il s'agit principalement d'ouvriers exerçant dans des établissements du ministère de la défense, tel la direction des constructions navales) ;
  - les services effectués en qualité de magistrats de l'ordre judiciaire, stagiaire ou titulaire ;
  - les services rendus dans les cadres locaux permanents des administrations des collectivités territoriales d'outre-mer et de leurs établissements publics ;
  - les services effectués jusqu'à la date de l'indépendance ou jusqu'à celle de leur intégration dans les cadres métropolitains par les agents ayant servi dans les cadres de l'administration de l'Algérie ou des anciens pays et territoires d'outre-mer, anciens protectorat et territoires sous tutelle (sont concernés les fonctionnaires qui y auraient débuté leur carrière avant l'indépendance de ces pays) ;
  - pour les instituteurs, le temps passé à l'école normale ;
- les services effectués en qualité d'agents non titulaires et qui ont fait l'objet d'une validation. Les fonctionnaires ou les militaires peuvent, avant leur recrutement sous ce statut, avoir travaillé dans l'une ou l'autre des fonctions publiques en qualité d'agent contractuel. Les agents contractuels sont des agents de droit public affiliés au régime général et à l'IRCANTEC. La procédure de validation permet de faire transférer dans le régime des fonctionnaires auquel ils sont affiliés (CPCM ou CNRACL) les droits précédemment acquis dans un autre régime.

## **Droit à retraite des fonctionnaires avant 15 ans de services**

Lorsqu'à la date de cessation définitive d'activité, le fonctionnaire ou le militaire n'a pas accompli 15 ans de services effectifs, les règles de coordination avec le régime général et l'IRCANTEC organisent le transfert des droits de l'intéressé. Celui-ci est alors affilié à ces deux régimes et rétabli dans la situation qu'il aurait eue s'il leur avait toujours été rattaché.

Dans le régime général, l'assuré et l'employeur cotisent pour le risque vieillesse sur l'ensemble des rémunérations dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Le total des cotisations (part salariale et part patronale) est inscrit au compte de l'intéressé et permet de calculer lors de la liquidation de la retraite un salaire qui servira de base à son calcul.

Les agents publics qui se retrouvent sans droit à pension dans leur régime spécial, sont transférés au régime général dans des conditions différentes selon qu'ils relevaient du statut civil ou du statut militaire.

Dans le premier cas, le rétablissement est individuel et calculé sur la base des retenues pour pension prélevées sur le dernier traitement brut perçu par l'agent, dans la limite des différents plafonds de sécurité sociale et selon les taux de cotisation applicables aux assurés du régime général pendant les périodes de services transférés. Dans le second cas, le rétablissement est effectué collectivement, sur une base forfaitaire. L'opération est donc effectuée sur la base d'un traitement moyen multiplié par le nombre de militaires concernés.

Dans les deux cas, les cotisations versées à leur régime par les militaires et les fonctionnaires sont calculées sans tenir compte des primes et indemnités servies pendant l'activité alors que dans le régime général, les cotisations sont prélevées sur la totalité des salaires. Les cotisations transférées à ce régime sont donc inférieures à ce qu'elles auraient été si les intéressés avaient toujours cotisé à ce régime.

Cette situation était jusqu'à présent compensée par le fait que l'on prend en compte le dernier traitement brut soumis à retenue pour pensions, donc un traitement dont le montant est assez souvent supérieur à l'ensemble de ceux qui auraient donné lieu à prélèvement de cotisations. Toutefois, cette simplification peut avoir des conséquences négatives pour le titulaire sans droit lorsque ces périodes seront prises en compte pour l'appréciation des 25 meilleures années.

Lors de ce rétablissement, les cotisations sont transformées en équivalent salaires et inscrites au compte individuel de l'assuré. En raison des modes de calcul évoqués ci-dessus, les droits correspondant aux années d'activité effectuées comme fonctionnaire ou comme militaire peuvent ne pas figurer dans les 25 meilleures années retenues lors de la liquidation de la retraite dans le régime général, ce qui peut pénaliser les nouveaux affiliés.

Enfin, la différence entre les retenues pour pension effectivement prélevées et l'équivalent salaires inscrits au compte individuel de l'assuré, si elle est positive, est mise en réserve pour être versée à l'IRCANTEC. Cependant, l'augmentation régulière des plafonds annuels de sécurité sociale conduit le plus souvent à minimiser la portée de ce solde positif. Les opérations de transfert sont longues et s'étalent sur plusieurs mois en raison de leur complexité.

Pour les personnes affiliées rétroactivement à l'IRCANTEC, cette affiliation s'effectue comme si l'agent avait toujours été affilié à ce régime. Les cotisations dues pour chaque période d'activité par l'ensemble des employeurs publics pour lesquels le fonctionnaire ou le militaire a travaillé sont calculées sur la base des déclarations de ces employeurs, en regroupant les traitements et les primes. Dès lors, le fait que l'agent et l'employeur n'ont jamais cotisé sur les primes les conduit souvent à verser un complément de cotisation.

Ce complément peut être particulièrement onéreux pour l'agent. Si l'affiliation coïncide avec le départ à la retraite, ce complément est prélevé sur la retraite complémentaire dans la limite du cinquième de son montant. Par contre, si l'affiliation est indépendante de la liquidation de la retraite, la personne dispose pour s'acquitter de sa dette d'un délai de quatre ans au terme duquel, si la dette n'est pas éteinte, les droits à retraite complémentaire sont annulés et les sommes versées par l'agent lui sont restituées.

### **Problèmes actuels**

Sur un plan général, la suppression de toute condition d'âge pour se présenter au concours aboutira à des recrutements tardifs d'agents qui ne pourront pas remplir cette condition de 15 ans de services et, le cas échéant, rencontreront des difficultés matérielles importantes pour régler le solde de leur cotisation au moment de leur cessation d'activité. Le nombre de ces personnes, appelées « titulaires sans droits », transférées chaque année au régime général, est en augmentation.

De même, compte tenu des aléas des parcours professionnels du secteur privé, un nombre croissant de salariés se réorientent tardivement vers la fonction publique, ce qui empêche de remplir la condition de fidélité.

A cela, il faut ajouter qu'à l'occasion des plans de résorption de l'emploi précaire, certains bénéficiaires potentiels renoncent à leur titularisation, en raison de leur âge et de l'impossibilité dans laquelle ils sont de remplir cette condition de durée.

Les statistiques font apparaître une augmentation du nombre des transferts au cours des dernières années. Ce phénomène est plus marqué dans la fonction publique de l'Etat du fait du dispositif adopté à l'occasion de la professionnalisation des armées (possibilité de recruter des militaires sous contrat mais obligatoirement affiliés au CPCM – en règle générale, ces personnels servent dans l'armée entre 5 et 12 ans).

La complexité des opérations financières de rétablissement n'est pas compatible avec les exigences d'un régime par répartition tel que le régime général. En effet, au délai d'instruction par le dernier employeur de l'agent, qui est limité à un an à compter de la radiation des cadres, s'ajoute le temps pris pour reverser les cotisations. Dans les faits, à l'heure actuelle le transfert peut prendre deux à trois ans, sans qu'il y ait versement d'intérêts de retard.

## II - La validation de services auxiliaires

Les agents non titulaires des collectivités publiques sont affiliés pour leur retraite au régime général de sécurité sociale et à l'IRCANTEC. S'ils sont titularisés, ils peuvent, sous certaines conditions, faire prendre en compte leurs services de non titulaires pour leur retraite du régime des fonctionnaires ; c'est cette opération qui est qualifiée de « validation des services auxiliaires ».

Cette opération permet aux fonctionnaires et aux militaires d'acquérir un droit à pension plus rapidement et d'améliorer à terme le montant de sa retraite. Elle constitue donc le corollaire de la condition de fidélité, dont elle vise à atténuer les effets.

Les agents disposent de deux ans pour déposer leur demande après leur titularisation et d'un an pour accepter la validation.

Lors de la validation des services, l'agent paie des cotisations rétroactives dont sont déduites les cotisations déjà versées au titre du régime général de retraite et de l'IRCANTEC. Les sommes dues sont égalisées à l'aide d'une soulte. Si la validation est demandée dès la titularisation, la soulte peut être positive ou négative pour l'agent.

Le dispositif est utilisé par plus de la moitié des affiliés du régime et leur permet d'améliorer le montant de leur pension de fonctionnaire en moyenne de l'ordre de 8%. Ces chiffres sont un peu plus élevés pour les enseignants, un peu moins pour les militaires. Ces moyennes ne sont cependant que peu représentatives des situations réellement vécues par les agents, en raison d'une grande dispersion.

Seuls 2 à 3% des agents refusent la proposition financière de validation qui leur est faite, mais on ne connaît pas le différentiel de montant de retraite tous régimes confondus entre la situation où il y a validation et celle où il n'y aurait pas validation, qui n'a pas fait l'objet d'études, si bien que selon toute probabilité, les agents ne sont pas en mesure d'évaluer clairement l'intérêt qu'ils ont à valider. En outre, la mise en place d'un mécanisme de minoration/majoration de la pension de fonctionnaire, calculé par référence à la durée d'assurance totale tous régimes confondus, bouleverse l'économie du système. En effet, compte tenu des différences de mode de calcul de la durée d'assurance entre le régime des fonctionnaires et le régime général, ainsi que des avantages familiaux spécifiques à chaque régime, la validation peut entraîner une diminution de la durée d'assurance globale de l'intéressé, qui ne manquera pas d'avoir une répercussion sur sa pension de fonctionnaire et, le cas échéant, sur sa pension au régime général.

La mise en œuvre du droit à l'information individuel sur les retraites devrait mettre un terme à cette opacité.

Pour les régimes de retraites, les montants en jeu sont significatifs : l'IRCANTEC provisionne 10 % de cotisations perçues chaque année pour couvrir le risque de reversement au titre des validations, et les engagements pris lors des validations engagent l'Etat pour une valeur actuarielle de l'ordre de 1,4 Mds €/an.

## **La procédure de validation se révèle lente, complexe, peu sûre et coûteuse.**

La Cour des Comptes dans son rapport de 2003<sup>1</sup> avait souligné les difficultés soulevées par les validations de service de non titulaires.

Les constats de la Cour demeurent largement d'actualité :

- **la validation des services reste une priorité de second rang** dans l'organisation du travail des services concernés ;

- **les circuits sont inutilement compliqués**, même s'ils ont connu quelques simplifications. En particulier pour les agents du ministère de l'éducation nationale et de plusieurs autres ministères, le transfert à la CRAM concernée du décompte des cotisations à annuler est faite à présent de façon dématérialisée ;

- **le traitement par les ministères peut être très long** dans l'attente des réponses des employeurs parfois nombreux. On notera que ces recherches sont notamment freinées par le changement de statut de certains organismes. Ainsi au ministère de l'éducation nationale, le stock des dossiers était de 52.800 dossiers au 31 août 2005 ; il est d'environ 5.000 dossiers pour la DGI, dont la durée moyenne de traitement est d'environ 10 ans.

- **des incertitudes sur le périmètre exact des services validables subsistent.** La direction du Budget, la DGAFP et les ministères doivent instruire les actualisations des listes d'organismes dans lesquels des services de non titulaires peuvent ouvrir droit à validation.

- **le circuit des flux financiers demeure très peu lisible et mal sécurisé** : absence de bouclage des flux financiers, symbolisée par l'absence d'attestation de paiement des sommes dues, qui indique l'absence de politique de sécurité, de traçabilité et d'auditabilité au cas d'espèce.

La Cour des Comptes notait en particulier le délai élevé mis par l'IRCANTEC (4 à 5 ans avaient été relevés par la Cour) pour reverser à l'Etat les cotisations annulées du fait d'une procédure pouvant impliquer 15 opérations.

**En définitive, la procédure de validation ne s'appuie pas sur une gouvernance, une organisation et des outils cohérents et modernes.**

Malgré des réalisations parfois ingénieuses et peu coûteuses mais toujours locales, malgré des opérations pilotes de réorganisation, **les moyens mis à la disposition des agents et des services qui instruisent les validations sont archaïques.** En particulier, on peut noter que l'articulation avec les logiciels comptables n'est qu'à moitié automatisée ; de nombreux ministères ont réalisé chacun leur propre logiciel de calcul et de simulation des sommes dues à ou par l'agent ainsi que de calcul des services à valider. Il existe ainsi au moins six outils de calcul des durées de service à valider, dont deux seulement seraient à jour, et sept outils au moins de calcul des durées rétroactives dont un seul serait à jour.

**Les coûts de traitement de la procédure sont exorbitants.** Cette procédure mobilise un effectif significatif d'agents : 400 ETP dans les services spécialisés, auxquels s'ajoutent

---

<sup>1</sup> Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, avril 2003, pp.171 et sq.

une quantité difficile à valoriser d'ETP correspondant aux tâches de recherche dans les archives et de réponses des anciens employeurs.<sup>2</sup> A cet égard, deux points peuvent être signalés :

- chaque agent traite en moyenne 100 dossiers par an, ce qui peut paraître faible mais qui doit être mis en regard de la complexité des règles, de leur mise en œuvre, ainsi que de la déficience de l'organisation et des outils mis en place ;
- les coûts de gestion de chaque dossier sont élevés au regard des périodes parfois très courtes validées.

**Sans action nouvelle, la situation ne s'améliorera pas et pourrait empirer.**

En effet, le nombre d'agents non-titulaires se maintient à un niveau élevé : 650 000 fin 2001, hors personnels sur crédits de remplacement dans les hôpitaux, et 695.000 fin 2003, dont 308.000 pour l'Etat, 270.000 pour la fonction publique territoriale et 116.000 pour la fonction publique hospitalière.<sup>3</sup>

De plus, les dispositions de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites suscitent une charge de travail supplémentaire avec la possibilité de valider des services à temps incomplet et de déposer des demandes complémentaires à ce titre. Cette charge de travail supplémentaire a pu être évaluée à 9.000 dossiers pour les services du Ministère de l'éducation nationale. Enfin, l'étalement des demandes tout au long de la carrière pour les titularisations antérieures à 2004, possible jusqu'au 31 décembre 2008, ne le sera plus après cette date, ce qui devrait provoquer en fin de cette période transitoire un afflux supplémentaire de demandes.

---

<sup>2</sup> 192 ETP dans les services spécialisés au ministère de l'éducation nationale, ce qui conduit par extrapolation à au moins 400 ETP pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat.

<sup>3</sup> Rapport annuel Fonction publique – Faits et chiffres 2004.