COUR DES COMPTES

_____

LES PENSIONS
DES FONCTIONNAIRES CIVILS
DE L'ÉTAT

_____

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
INTÉRESSÉES

AVRIL 2003

Sommaire

	Pages
Délibéré	7
Introduction	9
Première partie : Présentation d'ensemble du régime de pension des fonctionnaires civils de l'État et de ses perspectives financières	11
Chapitre I : Les principaux traits du régime	13
I - Historique	14
II - Les règles et les modalités de liquidation	18
III - Les régimes de retraite des agents publics dans l'Union européenne	21
Chapitre II : Les pensions servies aux fonctionnaires	25
I - Les principales données quantitatives	27
II - L'âge de la liquidation	31
III - Le niveau des pensions et des taux de remplacement	41
IV - La forte fréquence des carrières dites "incomplètes" dans la fonction publique	52
V - Des retraités pluripensionnés de plus en plus nombreux	56
Chapitre III : Le cadre budgétaire et comptable	63
Chapitre IV : Les perspectives de financement à long terme	67
I - Les principaux enseignements des projections réalisées	68
II - Les taux de cotisation et leur évolution	71
Deuxième partie : Les principales règles caractéristiques du régime	75
Chapitre V : L'ouverture des droits à pension avant 60 ans	77
I - Le droit à pension sans condition d'âge des mères de famille d'au moins trois enfants	80
II - Le droit à pension dès 55 ans pour les fonctionnaires classés en "services actifs"	86
III - Le droit à pension dès 50 ans pour les fonctionnaires classés en "services actifs" et bénéficiant de la "bonification du cinquième"	91
IV - Le droit à pension dès 50 ans pour les fonctionnaires élus, députés, sénateurs ou parlementaires européens	94

	Pages
Chapitre VI : Les bonifications d'annuités	97
I - La bonification de dépaysement	99
II – Les bonifications accordées à certains professeurs d'enseignement technique	105
Chapitre VII : L'application aux pensionnés des mesures salariales, indiciaires et statutaires bénéficiant aux fonctionnaires en activité	111
I - Les revalorisations automatiques de l'article L. 15	113
II - L'article L. 16 : l'application aux pensionnés des réformes statutaires bénéficiant aux actifs	118
III - Les dépenses induites par l'application de l'article L. 16 et de l'article L. 15 "indiciaire"	123
IV - Un impact souvent cumulé qui peut être à l'origine de véritables "carrières de retraités"	125
V - Appréciation générale	129
Chapitre VIII : Les conditions dérogatoires d'intégration de certaines indemnités dans le calcul de la pension	131
I - Les personnels des services actifs de police : l'indemnité de sujétions spéciales (ISSP)	132
II - Les personnels militaires de la gendarmerie nationale (ISSP)	135
III - Les personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire : l'indemnité de sujétions spéciales (ISS)	136
IV - Les fonctionnaires des services déconcentrés de la douane de la "branche surveillance" : l'indemnité de risques	140
V - L'indemnité mensuelle de technicité servie aux agents du ministère des finances	142
VI - La nouvelle bonification indiciaire (NBI)	143
VII - La NBI propre aux corps techniques de l'aviation civile	145
VIII - Les dérogations irrégulières relevées par la Cour	146
IX - Appréciation générale	148
Chapitre IX : Les avantages familiaux de retraite	153
I - Les dispositifs existants	154
II - La non-conformité au droit communautaire de l'actuelle bonification pour enfants	158
III - Éléments d'appréciation sur le bien-fondé de la majoration pour enfants	160
Chapitre X : Autres règles	163
I - Les règles de cumul	164
II - La validation des services auxiliaires	171
III - La réaffiliation des titulaires sans droits à pension au régime général de l'Ircantec	179
IV - L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer	181

	Pages
Troisième partie : La gestion des pensions par les services de l'État	187
Chapitre XI : Une organisation éclatée et lourde	191
I - La préparation des dossiers de proposition dans les ministères d'emploi	192
II - La concession des pensions par le service des pensions du ministère des finances	203
III - Les paiements par les centres régionaux des pensions (CRP)	212
Chapitre XII : Un système d'information déficient	215
I - Les multiples ruptures affectant la chaine informatique de traitement des pensions	216
II - Les faiblesses de l'informatisation des services ministériels	220
III - Les conditions de réussite de projets unificateurs du type « compte individuel de retraite »	223
Chapitre XIII : Des coûts de gestion mal cernés et une gestion peu efficiente	227
I - Une méconnaissance générale des coûts de gestion	228
II - Une tentative d'approche de la productivité de la gestion par les effectifs	230
III - Appréciation générale	234
Conclusion générale	235
Glossaire	239
Réponses des administrations et des organismes publics concernées	243

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Marmot, Menasseyre, Delafosse, Gastinel, Cieutat, présidents de chambre, MM. Berger, Mignot, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Carrez, Giquel, Bénard, Billaud, Lagrave, Cretin, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Hespel, Houri, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bouquet, Picq, Ganser, X-H. Martin, Monier, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Briet, Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Moulin, Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Alventosa, Lafaure, Boillot, Banquey, Delorme, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Dayries, M. Vial, Mme Lamarque, MM. Coudreau, J. Gautier, Seguin, conseillers maîtres, MM. Gadaud, Lorit, David, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Feller, avocat général.

M. Bruno Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil, assistée de Mme Catherine Démier, secrétaire générale adjointe.

Fait à la Cour, 8 avril 2003.

Introduction

La Cour a engagé depuis plusieurs années une démarche de contrôles systématiques et coordonnés sur la fonction publique de l'État. Les rapports publics particuliers de décembre 1999 et avril 2001 ainsi que le rapport public annuel 2002 ont retracé les observations de la Cour relatives aux effectifs et aux rémunérations dans les principaux ministères.

Le présent rapport particulier, consacré aux pensions de retraite des fonctionnaires civils de l'État, prolonge cette démarche de contrôle de l'État-employeur en abordant, comme cela avait été annoncé au départ, le deuxième poste de dépenses par ordre d'importance, à savoir les charges liées aux pensions. Celles-ci représentaient en 2001 quelque 29,6 Md€ pour un volume de rémunérations principales[1] servies de 50,6 Md€ et une masse d'indemnités et de primes versées proche de 10,8 Md€. Compte tenu du fait que les pensions des militaires obéissent à une logique particulière tenant aux politiques de recrutement et d'emploi des armées et sont régies pour partie par des dispositions spécifiques du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), la Cour a choisi de centrer ses premières investigations sur les pensions de retraite des seuls fonctionnaires civils de l'État qui représentent 75 % environ du total des dépenses actuelles et dont le poids relatif ira en s'alourdissant dans les années à venir.

Les travaux menés dans ce champ tout au long de l'année 2002 n'ont pas cherché à compléter le diagnostic sur les perspectives financières à long terme, sujet abordé en détail dans le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de décembre 2001. Ils n'ont pas davantage visé à établir une comparaison d'ensemble entre les règles propres à ce régime et celles qui s'appliquent dans le reste du système de

1) Source : Projet de loi de finances pour 2003. Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique.

retraites français, ni à traiter des questions relatives à l'application éventuelle à ce régime des principes de la réforme intervenue en 1993, s'agissant notamment de la durée de cotisations et de la valeur de l'annuité, pour les salariés du secteur privé, les artisans et les commerçants.

Ils visent principalement à apporter un éclairage concret sur la réalité des pensions servies aux fonctionnaires civils à apprécier l'impact, les conditions de mise en œuvre effective et le bien-fondé actuel des principales règles caractéristiques du code des pensions et enfin à porter un jugement sur l'efficacité du mode actuel de gestion des pensions par les services de l'État qui en ont la responsabilité.

Les enquêtes de la Cour, menées pendant l'année 2002, ont porté principalement sur les administrations en charge de la conception des règles (direction du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; direction générale de l'administration et de la fonction publique au ministère de la fonction publique), sur le service des pensions dépendant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui a la responsabilité de la concession des pensions et centralise les statistiques y afférentes, sur les services de la direction générale de la comptabilité publique chargés du paiement des pensions, ainsi que sur les services de plusieurs ministères chargés de préparer la liquidation des pensions de leurs agents (ministère de l'éducation nationale, de la défense, des affaires sociales, du travail et de la solidarité, principales directions du ministère des finances).

Une première partie, consacrée à la présentation d'ensemble du régime, rappelle ses principaux traits, décrit les pensions servies aux fonctionnaires civils, la façon dont elles sont retracées dans le budget et la comptabilité de l'État et analyse leurs perspectives d'évolution et de financement à long terme.

Une deuxième partie examine les principales règles caractéristiques du code des pensions et porte une appréciation sur leur impact, leurs conditions d'application et, le cas échéant, sur leur bien-fondé.

Une troisième partie synthétise les appréciations de la Cour sur les modalités actuelles de gestion des pensions au sein des différents services de l'État qui s'en partagent la responsabilité.

Première partie

Présentation d'ensemble du régime de pension des fonctionnaires civils de l'Etat et de ses perspectives financières

Chapitre I

Les principaux traits du régime

Après un rappel historique des principales étapes ayant conduit au régime actuel, les règles et les modalités de liquidation applicables seront exposées. Un aperçu rapide sera ensuite donné sur les régimes de retraite des agents publics dans l'Union européenne

I – Historique

Le premier système organisé[2] fut mis en œuvre au sein de la Ferme générale. Cette institution qui, pour lever l'ensemble des impôts dont la royauté affermait le recouvrement, a employé jusqu'à 20 000 agents, a mis en place à partir de 1768 un système de retraite alimenté par une contribution des agents (2,5% des appointements) et par un abondement équivalent apporté par la Ferme générale aux fins de servir une retraite chaque trimestre aux personnes remplissant les conditions de l'article 25 de la délibération fondatrice du 13 février 1768 : « Les employés ne pourront être proposés pour les retraites qu'après vingt ans de service effectif, remplis sans interruption avec l'approbation des supérieurs et en supposant que l'état de leurs forces ne leur permet plus d'y suffire ; en observant encore de préférer dans le nombre de sujets proposés, ceux qui par leurs infirmités seraient absolument hors d'état de continuer le travail ».

Sous la Révolution, la loi du 22 août 1790 entendit mettre fin au système décrié des pensions de la Ferme générale souvent confondues avec les pensions de faveur accordées par la cour à certains privilégiés. Cette loi établit des règles strictes tant au niveau des conditions d'obtention (il fallait avoir 50 ans et justifier de 30 ans de services effectifs) qu'à celui du montant (la pension est du quart du traitement). Le droit à pension n'est cependant pas général et reste conçu comme une récompense. L'article 1er de la loi précise, en effet, que « l'Etat doit récompenser les services rendus au corps social quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance ».

Les difficultés financières de la République naissante ne permirent pas de mettre en place ce dispositif et très rapidement, à partir de 1795, des caisses de retraite réapparurent, fondées à nouveau sur le principe

2) De premières dispositions pour assurer des prestations de vieillesse avaient été prises au XVIIème siècle, notamment en faveur de certains militaires et plus particulièrement des marins et officiers de la marine royale. Ainsi en 1681, Colbert institua un régime de protection contre le risque vieillesse au profit des gens de mer qui leur permit, en contrepartie d'un prélèvement sur leur traitement, de percevoir, à l'issue de leurs années de service, une demi solde.

d'une retenue sur traitement qui avait été supprimé par la loi de 1790. Ces caisses, instituées d'abord dans l'administration des finances (sept y ont été créées successivement entre 1800 et 1808), ont été étendues ensuite à l'ensemble des administrations avec des modalités variables tant en ce qui concerne le montant des retenues que les conditions d'attribution.

Durant toute la première moitié du XIX^{ème} siècle, parallèlement à l'organisation d'une fonction publique sous forme de statuts particuliers et à la décision prise en 1816 de confier l'administration des multiples caisses existantes à la Caisse des dépôts et consignations, diverses tentatives furent faites pour unifier le droit à pension. Elles échouèrent toutes, alors même que des subventions de plus en plus importantes devaient être accordées par l'Etat pour éviter la banqueroute des caisses.

C'est en 1853 qu'eut lieu l'unification des régimes civils de retraite avec l'affirmation des principales règles qui fondent encore aujourd'hui le régime de retraites des fonctionnaires civils : inscription des pensions au grand livre de la dette publique[3], attribution des pensions en fonction de l'âge et de l'ancienneté (la pension étant calculée sur le traitement moyen des six dernières années), principe d'une retenue sur traitement d'un montant de 5 % sans lien entre le montant des retenues et la pension versée, distinction entre services sédentaires (60 ans et 30 années d'activité) et services actifs (50 ans et 25 années d'activité), pensions de réversion d'un montant d'un tiers, refus d'une caisse générale des retraites et « budgétisation » des pensions[4], les recettes et dépenses du service des pensions étant prises en charge directement dans le budget de l'Etat. La loi de 1853 fut aussi très critiquée parce que « malgré tous les habillages qui lui furent donnés, elle représentait dans l'immédiat une forte diminution de l'effort de l'Etat en matière de pensions et une décroissance de leur volume »[5].

Dès après 1853, le débat public sur ce thème fut vif, voire passionnel[6]. Il portait notamment sur le choix entre répartition et capitalisation. Mais toutes les tentatives de réforme échouèrent.

3) Actuellement, le livre de la dette publique est tenu sous forme papier mais aussi sous forme informatisée.

4) La suppression des caisses de retraite existantes et le transfert de leurs actifs au budget de l'Etat (article 1er de la loi de 1853) ont permis à l'Etat d'alléger le poids des dépenses dans le budget de 1854 et dans les suivants.

5) Cf G.Thuillier « Les retraites des fonctionnaires 1790-1914 ».

6) Cf G Thuillier « Le débat reprend de manière très vive après la défaite de 1870 : on est très sensible au danger du fonctionnarisme, on se méfie des privilèges réclamés par les fonctionnaires, on doute du bien-fondé de la loi de 1853 et surtout on est bien conscient des possibilités offertes par les mécanismes d'assurance sur la vie ».

En définitive, le système de pension des fonctionnaires ne fut réformé qu'en 1924[7]. Les principes fondateurs de 1853 subsistèrent tous mais leurs modalités furent souvent amendées dans un sens favorable aux intéressés. En contrepartie d'une augmentation des cotisations (6 %), les règles générales de liquidation furent améliorées (la pension est calculée sur les trois dernières années d'activité) et la revalorisation des pensions fondée sur celle des traitements. Des dispositifs à orientation nataliste marquée furent décidés à cette occasion : bonification pour enfants pour les femmes fonctionnaires, possibilité pour les mères d'au moins trois enfants de bénéficier de retraites anticipées, majoration des pensions pour les fonctionnaires ayant élevé trois enfants. Les modalités de liquidation des pensions de réversion furent aussi améliorées : 50 % de la retraite d'ancienneté ou d'invalidité pour la veuve.

La création de la sécurité sociale en 1945 et la refonte générale du système de protection sociale ne conduisirent pas, en dépit du souci d'unification qui inspirait alors le législateur, à la disparition des régimes spéciaux qui préexistaient à la mise en place du régime général de la sécurité sociale. Ils ont été maintenus, à l'origine à titre provisoire, par l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale. Cet article qui énumère les secteurs d'activité ou entreprises[8] dont les « ressortissants jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou plusieurs des législations de sécurité sociale » mentionne ainsi en premier lieu les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'Etat.

La loi du 20 septembre 1948 apporta de nouveaux aménagements aux règles applicables aux pensions des fonctionnaires de l'Etat et en particulier posa le principe de l'adaptation automatique des pensions aux traitements d'activité. Depuis cette date, la pension correspond à 2 % du traitement indiciaire des six derniers mois par annuité liquidée dans la limite de 37,5 annuités (40 pour les fonctionnaires pouvant faire valoir le bénéfice de diverses bonifications).

---

7) La loi de 1924 instaura un régime commun aux fonctionnaires civils et militaires, les militaires ayant bénéficié depuis 1831 d'un droit à pension.

8) On distingue habituellement deux grandes catégories de régimes spéciaux :

- les régimes dits d'employeurs : ils sont gérés directement par l'employeur, sans caisse dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière : fonctionnaires civils et militaires, ouvriers de l'Etat, EDF-GDF, RATP, Banque de France, chambres de commerce et d'industrie de Paris, SNCF ;
- les régimes gérés par une caisse : CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière), mines, opéra, comédie française, marins, clercs de notaires.

En 1964 enfin, l'ensemble de la législation fut regroupée dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, la codification s'étant accompagnée de quelques aménagements mineurs.

L'appréciation de la place singulière qu'occupe à l'issue de cette évolution historique le régime des pensions civiles et militaires de retraite ne saurait être complète sans qu'il soit fait référence aux liens qu'il entretient tant avec le statut général des fonctionnaires qu'avec l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Aux termes de l'article 34 de la constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Et tant le juge administratif (Conseil d'Etat : arrêt Cohen du 13 juillet 1962)[9] que le Conseil constitutionnel (décision n°85-200 du 16 janvier 1986 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité)[10] ont considéré que le droit à pension faisait partie de ces garanties. La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ont, d'ailleurs, confirmé que les fonctionnaires relevaient de régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale.

De son côté, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a, dans l'arrêt Griesmar du 29 novembre 2001, conclu au caractère de rémunération, au sens de l'article 141 (ex. article 119)[11] du traité instituant la Communauté européenne, des pensions versées par le régime des pensions civiles ou militaires. Elle a aussi jugé incompatible avec le principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes posé par cet article les dispositions limitant aux femmes fonctionnaires le bénéfice de la bonification d'annuité d'un an par enfant élevé. Tirant les

9) Le Conseil d'Etat a indiqué dans cet arrêt que « le droit à pension constitue une garantie fondamentale des fonctionnaires à laquelle il ne peut être porté atteinte que par une disposition législative expresse, même dans le cas où intervient une radiation des cadres ».

10) Le Conseil constitutionnel, se référant aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, considère dans cette décision que « ces garanties concernent notamment le droit à pension reconnu aux anciens fonctionnaires au regard duquel ceux-ci sont dans la même position statutaire que face aux droits et obligations attachés à leur fonction durant la période active de leur carrière ».

11) Cet article dispose que chaque État membre assure … l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail et précise que « par rémunération, il faut entendre au sens du présent article, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum ou tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur en raison de l'emploi de ce dernier ».

conclusions de la position de la CJCE sur la qualification de rémunération au sens de l'article 119 des prestations versées par le régime des pensions civiles et militaires, le Conseil d'État a jugé en juin 2002[12] que la différence faite entre les hommes et les femmes par les dispositions de ce régime relatives aux pensions de reversion étaient contraires au principe communautaire d'égalité des rémunérations. Il importe de souligner que l'analyse ainsi faite au plan communautaire ne vaut que pour les régimes servant des « prestations de rémunération » reposant sur un lien d'emploi. Les régimes légaux de retraite fondés sur un principe de solidarité et servant des prestations de sécurité sociale -comme le régime général- échappent à cette jurisprudence. Ils peuvent, en raison des impératifs de solidarité qu'ils supportent, continuer à comporter des dispositions dérogatoires au regard du principe de l'égalité hommes/femmes et prévoir en particulier des dispositions plus favorables aux femmes.

Le régime des pensions civiles et militaires n'en constitue pas moins un régime de sécurité sociale au sens de l'article 711-1 du code de la sécurité sociale. Ses dépenses sont prises en compte dans l'objectif de dépenses de retraite voté par le Parlement à l'intérieur des lois de financement de la sécurité sociale. Il participe aux mécanismes de compensation démographique généralisée entre régimes obligatoires de sécurité sociale ainsi qu'au système dit de « surcompensation » qui introduit une solidarité financière au sein des régimes spéciaux de retraite. Quant aux mécanismes techniques de coordination entre régimes, ils lui sont pleinement applicables, qu'il s'agisse du décompte des périodes d'assurance « tous régimes » nécessaires pour obtenir, dans certains régimes, la liquidation de la pension au taux plein ou des règles de calcul des minima de pension servis à des pluripensionnés.

II – Les règles et les modalités de liquidation

Les règles définissant le régime actuel des pensions des fonctionnaires, fixées par la loi du 26 décembre 1964 et les deux décrets du 28 octobre 1966, sont rassemblées dans le code des pensions civiles et militaires de retraite.

La pension d'un fonctionnaire dont l'article L. 1 du code rappelle avec une certaine solennité que son « montant, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en

12) Arrêt du 5 juin 2002 – Choukroun.

rapport avec la dignité de la fonction »[13], dépend du nombre d'annuités acquises transformé en pourcentage de pension (2 % par annuité) et de l'indice détenu depuis au moins six mois au moment du départ en retraite.

Les annuités liquidables correspondent aux années de service effectif auxquelles s'ajoutent, le cas échéant, des bonifications. Ces années de service peuvent être effectuées à temps complet ou à temps partiel[14]. Les années de service effectuées en qualité de non-titulaire dans les trois fonctions publiques, si elles sont validées, sont décomptées. Dans ce cadre, le nombre maximum d'années de service effectif prises en compte pour le calcul de la pension est de 37,5 annuités ce qui conduit au taux de 75 % généralement présenté comme étant celui correspondant à une retraite à taux plein. Les bonifications, quant à elles, sont des annuités supplémentaires qui s'ajoutent, le cas échéant, aux années de service effectif. Elles visent à compenser la limite d'âge inférieure existant dans certaines professions (bonifications du cinquième pour les policiers, les gendarmes, certains personnels de l'administration pénitentiaire) ou à prendre en compte certaines situations familiales (femmes fonctionnaires ayant eu un enfant) ou des services particuliers (services militaires de guerre, services accomplis hors d'Europe…). Le total des années de service et des bonifications[15] ne peut pas dépasser 40 annuités, ce qui correspond à un taux de 80 %. Les bonifications peuvent aussi être utilisées pour compenser un nombre insuffisant d'années de service effectif. Les annuités excédentaires sont écrêtées à l'un ou l'autre de ces deux niveaux (37,5 et 40 annuités). La liquidation dépend exclusivement de la durée d'activité dans la fonction publique. Il s'agit là d'une différence importante avec les règles applicables dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier. Dans ces régimes en effet, la pension rémunère également la seule période d'activité accomplie au sein du régime, mais en outre est susceptible de se voir appliquer une décote (appelée coefficient de minoration) si la durée d'assurance, appréciée tous régimes, est inférieure à celle exigée pour l'obtention du taux plein (160 trimestres depuis le 1er janvier 2003).

13) D'où l'expression de « traitement continué » parfois utilisée pour qualifier la pension de retraite du fonctionnaire.

14) Dans ce cas, elles sont comptabilisées à hauteur de la quotité de temps partiel effectuée (entre 50 et 90 %).

15) Toutes les années de service et toutes les bonifications sont exprimées en années, mois, jours mais dans le décompte final, le total est toujours arrondi au semestre le plus proche, la fraction du semestre égale ou supérieure à trois mois étant comptée pour six mois et donc pour un semestre, la fraction de semestre inférieure étant négligée.

Le traitement indiciaire pris en compte est celui correspondant à l'échelon détenu depuis au moins six mois dans le grade ou l'emploi occupé. Cette durée de six mois n'est pas exigée en cas de radiation pour invalidité. L'indice utilisé pour la liquidation correspond au traitement de fin de carrière de l'agent concerné et ne résulte pas, comme dans le régime général, des salaires des meilleures années (soit, au terme de la montée en charge de la réforme de 1993, c'est-à-dire en 2008, les 25 meilleures années). En revanche, à l'inverse de ce qui existe dans le régime général, ne sont pas prises en compte les primes, les heures supplémentaires et les accessoires de traitement, dont l'indemnité de résidence.

Au montant de la pension ainsi déterminé s'ajoute, le cas échéant, la majoration pour enfant pour les fonctionnaires (homme ou femme) ayant élevé au moins trois enfants[16] pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire. Cette majoration est de 10 % pour trois enfants et de 5 % pour chaque enfant supplémentaire étant précisé que cette majoration est écrêtée si le taux de pension augmenté de la majoration pour enfants dépasse 100 %.

L'indexation et la revalorisation des pensions sont assurées par divers mécanismes qui feront l'objet d'une présentation détaillée dans la troisième partie (chapitre III).

La pension ne peut généralement être perçue avant l'âge de 60 ans pour les personnels sédentaires et de 55 ans pour les agents dont les emplois sont classés en catégorie active. Pour le fonctionnaire radié des cadres à la suite d'une cessation de fonctions (démission…), la jouissance de la pension est différée jusqu'à 55 ou 60 ans selon que le fonctionnaire est classé en catégorie active ou sédentaire.

Une durée minimale de service (15 ans) est exigée pour l'attribution d'une pension de fonctionnaire. En deçà de cette durée de service, les agents sont reversés dans le régime général. Il existe par ailleurs un dispositif qui assure un minimum garanti de pension aux agents (article L. 17) variant en fonction de la durée de leurs services effectifs. L'article L. 30 procure, quant à lui, un minimum de pension aux fonctionnaires atteint par une invalidité d'au moins 60 %.

16) La définition actuellement donnée à cette notion est très large puisqu'elle inclut, outre les enfants légitimes (naturels et adoptifs), les enfants ayant fait l'objet d'une délégation de l'autorité parentale au profit du titulaire de la pension ou de son conjoint, les enfants placés sous la tutelle du titulaire de la pension ou de son conjoint, les enfants recueillis au foyer du titulaire de la pension.

En cas de décès du fonctionnaire en activité, ses ayants cause (conjoints et enfants) bénéficient d'un capital-décès correspondant à la valeur d'un an de traitement brut du fonctionnaire décédé. Par ailleurs, une pension de réversion est attribuée au conjoint survivant ainsi que, le cas échéant, une ou des pensions d'orphelin.

Toutes ces dispositions rappelées ci-dessus valent non seulement pour les agents relevant de la fonction publique d'Etat (FPE) mais aussi pour ceux appartenant à la fonction publique territoriale (FPT) et à la fonction publique hospitalière (FPH). Il est rappelé que ces trois fonctions publiques sont régies depuis 1983 par le même statut général de la fonction publique.

Si les règles et les modalités de liquidation sont identiques, les normes juridiques et les modalités de gestion de la FPT et de la FPH sont, en revanche, très différentes de la FPE. Tous ces fonctionnaires sont affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales[17] (CNRACL) crée par l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 et bénéficient d'un régime de retraite fondé par le décret n° 65-773 du 9 septembre 1965. Ce régime est géré par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de la CNRACL selon des modalités proches de celles utilisées par les autres caisses de retraite et notamment par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

III – Les régimes de retraite des agents publics dans l'Union européenne

Les systèmes de retraite qui coexistent au sein de l'Union européenne se caractérisent par leur grande diversité. Ce constat, de portée générale, s'applique avec une force particulière au sous-ensemble que constituent les retraites des agents publics dont la définition même, le nombre et la situation juridique varient au demeurant sensiblement entre les Etats-membres[18]. A défaut d'analyse détaillée existant sur ce sujet,

17) Le conseil d'administration de la CNRACL est composé de représentants des affiliés et des retraités, des employeurs et de l'Etat.

18) Cf. rapport public particulier de décembre 1999 sur la fonction publique de l'Etat p. 101 à 110 (chapitre VI : La fonction publique française dans le contexte européen).

seules quelques indications seront fournies ci-après[19] afin d'illustrer l'hétérogénité des situations.

Les Etats-membres se distinguent d'abord par la nature des régimes. Pour une majorité d'entre eux, les agents publics relèvent de régimes spéciaux à l'instar de celui qui existe en France pour les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat mais dans cinq Etats-membres (Danemark, Finlande, Irlande, Royaume-Uni et Suède), les agents publics sont rattachés aux régimes de base communs aux autres salariés[20] et des dispositifs particuliers pour la fonction publique n'apparaissent que par les régimes complémentaires.

De fortes variations sont constatées pour l'âge légal de départ en retraite. A cet égard, la France avec la possibilité de partir en retraite à 60 ans se singularise par rapport à la plupart des autres Etats-membres de l'Union[21] : pour les hommes, cet âge est, très souvent, de 65 ans (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). En Suède, il n'y a plus d'âge légal de départ en retraite : seul un âge minimal a été fixé, à 61 ans, et des droits complémentaires de retraite peuvent être obtenus par une activité partielle durant la retraite. Dans plusieurs pays, des départs anticipés volontaires sont possibles mais entraînent des minorations dont certaines sont particulièrement dissuasives. Le taux de minoration est de 7 % par an en Espagne et de 6 % par an en Finlande. En Allemagne, il est de 0,3 % par mois soit 3,6 % par an et ce tant pour les fonctionnaires que pour l'ensemble des salariés de droit privé. En sens inverse, des majorations sont pratiquées dans plusieurs Etats en cas de dépassement de l'âge légal : en Allemagne, la majoration est de 0,5 % par mois au-delà de 65 ans ; en Finlande et en Suède, elle est respectivement de 1 % et de 0,7 % par mois au-delà de 65 ans. Des coefficients progressifs existent en Autriche (+ 3 % entre 66 et 70 ans, 5 % au-delà de 70 ans) et au Luxembourg entre 65 et 68 ans.

---

19) Les développements qui suivent sont, pour une large part, issus de l'ouvrage « La retraite des agents publics en Europe, état des lieux, problématique et devenir » - Université de Limoges – Faculté de droit et de sciences économiques – Ed. Pulim.

20) La pension de base universelle peut être forfaitaire et unique (Royaume-Uni, Irlande) ou à deux niveaux (Danemark, Finlande, Suède) ;

21) Dans ces pays, des possibilités de départs anticipés existent cependant : elles sont liées soit à l'accomplissement de carrières complètes, soit à une santé déficiente.
Par ailleurs, dans plusieurs Etats de l'Union européenne (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), les âges de départ en retraite pour certaines catégories de fonctionnaires (police, services pénitentiaires notamment) sont supérieurs à ceux de leurs homologues français cf. L'âge de la retraite dans la fonction publique nationale. Division des études de législation comparée – Sénat, novembre 2001.

Les modalités de prise en compte des rémunérations servant à la liquidation divergent fortement. Si en France, en Allemagne, en Grèce, au Luxembourg et au Portugal (pour les agents nommés avant 1993), les salaires pris en compte sont ceux de la dernière année d'activité, voire du dernier traitement d'activité, des dispositions moins favorables prévalent en Belgique (moyenne des traitements des 5 dernières années), en Autriche (moyenne des traitements des 18 meilleures années), en Espagne (moyenne portant sur 15 ans) et au Portugal (pour les agents nommés après 1993, moyenne des 10 meilleures parmi les 15 dernières années). Des dispositions équivalentes existent pour les régimes complémentaires.

La durée minimale d'affiliation nécessaire pour bénéficier d'une pension d'agent public varie, quant à elle, de 0 à 20 ans. Il n'y a pas de durée minimale au Danemark, en Finlande, aux Pays Bas et en Suède et cette durée est de 2 ans au Royaume Uni, de 5 ans en Allemagne, en Belgique, en Irlande et au Portugal, de 6 ans en Italie, de 10 ans au Luxembourg, de 15 ans en France, en Espagne et en Autriche, de 20 ans en Grèce (17,5 ans pour les femmes).

Les taux d'annuité sont, selon les pays, fixes ou variables. Les taux fixes sont de 2 % en France, de 1,875 % en Allemagne, de 2,3 % en Grèce, d'un $60^{ème}$ (1,66 %) en Belgique … Parmi les pays utilisant les taux variables, le pourcentage des annuités augmente progressivement en Espagne tout au long de la carrière ; au Luxembourg, les 10 premières années comptent globalement pour $20/60^{ème}$ avec $1/60^{ème}$ par année supplémentaire.

Des avantages supplémentaires sont généralement attribués pour le service militaire, les études, l'éducation des enfants ou l'exercice de certaines fonctions, mais leur importance est très variable selon les régimes.

Des variations sensibles sont aussi observées pour les pensions de réversion et l'allocation pour orphelins.

La longue énumération des spécificités constatées dans les régimes de pension des agents publics montre la difficulté d'établir, au sein de ce qui s'apparente à une véritable mosaïque, des comparaisons d'ensemble pertinentes.

Chapitre II

Les pensions servies aux fonctionnaires

Les travaux nombreux et importants produits ces dernières années en matière de retraite ont permis notamment de mieux en appréhender les enjeux et la problématique générale, tous secteurs confondus, et d'évaluer, sur la base de constats partagés, les perspectives financières à long terme des principaux régimes obligatoires.

Dans ces travaux, la connaissance des pensions, les projections futures et l'estimation des taux de remplacement ont été, pour l'essentiel, faites sur la base de cas-types et de carrières complètes, ce qui ne permet pas de rendre pleinement compte de la réalité et de la diversité des situations.

Il a paru dès lors judicieux et utile de mieux cerner la réalité des pensions des fonctionnaires civils et de chercher à caractériser certains comportements de ces derniers vis-à-vis de la retraite. Pour ce faire, la Cour a, en particulier, exploité les données[22] abondantes contenues dans le fichier SAGA tenu à jour par le service des pensions implanté à Nantes relevant du ministère des finances. Celui-ci recense (en stock et en flux) l'ensemble des pensions des fonctionnaires civils et militaires concédées. La Cour s'est appuyée également sur d'autres sources, en particulier sur l'échantillon-interrégimes de retraités (EIR) exploité par la DREES et sur des travaux spécifiques réalisés en collaboration avec l'INSEE.

Après avoir rappelé certaines données quantitatives de base, des développements successifs seront consacrés aux principales caractéristiques des retraités civils (âge de liquidation, niveau des pensions et des taux de remplacement, nombre des carrières dites « incomplètes », situation des pluripensionnés). Un éclairage sera enfin apporté sur les retraites complémentaires facultatives, assorties d'une exonération fiscale, qui sont proposées à l'ensemble des fonctionnaires.

22) Des données détaillées exploitant les ressources de ce fichier ont été demandées au service des pensions pour un certain nombre de corps aux effectifs nombreux. Au ministère de l'éducation nationale, qui fournit chaque année près de la moitié des nouveaux retraités, ont été retenus les corps enseignants les plus nombreux (agrégés, certifiés, professeurs de lycée professionnel, professeurs des écoles) ainsi que quelques corps non enseignants (attachés d'administration scolaire et universitaire, secrétaires d'administration scolaire et universitaire, ouvriers d'entretien et d'accueil). Les autres corps retenus relèvent du ministère des finances (corps appartenant aux catégories A et B des impôts et du Trésor), de l'équipement (corps correspondant également aux catégories A et B) et de l'intérieur avec les filières conception et direction (commissaires de police) et commandement et encadrement (commandants, capitaines et lieutenants) de la police nationale. Ont été ajoutés à cette liste les adjoints administratifs qui relèvent de corps ministériels régis par un statut interministériel.

I – Les principales données quantitatives

Au 31 décembre 2001, 2 387 364 pensions de fonctionnaires civils et militaires étaient en paiement, dont 1 923 900 pensions de retraite civiles et militaires et 463 464 pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre[23].

Les pensions de retraite[24] concernent respectivement 1 355 910 pensions civiles et 567 060 pensions militaires.

Les pensions civiles se répartissent entre :

1 011 566 pensions d'ayants droit[25]

279 556 pensions d'ayants cause

64 788 allocations temporaires d'invalidité.

Les bénéficiaires, tant ayants droit qu'ayants cause de ces pensions civiles, sont par ailleurs attributaires des avantages accessoires suivants[26] : majoration pour enfants, majoration pour assistance d'une tierce personne, supplément de pension résultant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), et de l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) attribuée aux personnels ayant terminé leur carrière au ministère des finances, rentes viagères d'invalidité.

---

23) Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ont fait l'objet en juin d'un rapport public particulier consacré à « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants ».

24) Il est précisé, à titre anecdotique, que le service des pensions gère, de manière distincte des pensions civiles et militaires mentionnées ci-dessus, 887 pensions du régime local d'Alsace-Lorraine ainsi que 43 pensions dites dotations sur les canaux d'Orléans et du Loing. Dans ce dernier cas, il s'agit de prestations servies par l'Etat aux descendants de militaires qui s'étaient distingués au cours des campagnes du Premier Empire. Ces prestations, fondées à l'origine sur des actions de la compagnie des canaux d'Orléans et du Loing, sont maintenant payées sous forme de rentes non indexées payées par le Trésor public.

25) L'ayant droit est un ancien fonctionnaire titulaire d'une pension attribuée au titre du code des pensions, l'ayant cause est une veuve, un veuf, un orphelin ou un conjoint divorcé d'un fonctionnaire en droit d'obtenir au décès de ce dernier la réversion de sa pension.

26) Sur les 1 011 566 pensionnés civils ayant droit, au 31 décembre 2001 313 607 bénéficient de la majoration pour enfants, 4 169 de la majoration pour assistance d'une tierce personne, 40 729 de la NBI, 36 196 de l'IMT et 5 168 d'une rente viagère d'invalidité.

L'examen de la répartition de la totalité des pensionnés entre leurs administrations d'origine montre une très nette prééminence des agents issus de l'éducation nationale (50 % des pensions d'ayant droit). Les autres contingents importants proviennent de l'ensemble La Poste et France Télécom (20 % au total), du ministère de l'intérieur (9 %) et du ministère des finances (8 %). Les données résultant du flux de pensionnés 2001 ne modifient guère le positionnement des ministères concernés mais quelques inflexions sensibles peuvent être notées puisque l'éducation nationale, l'ensemble La Poste France Télécom et le ministère des finances représentent respectivement 55, 17 et 7 % du total des nouveaux retraités.

L'augmentation constante et régulière de l'espérance de vie a des répercussions sur l'âge moyen des pensionnés civils. La proportion des retraités très âgés a beaucoup augmenté au cours de la dernière décennie. Actuellement, les retraités de plus de 80 ans représentent 15,9 % des retraités ayant droit et plus de 40 % des retraités ayant cause alors que ces pourcentages n'étaient respectivement que de 13,3 % et 30,4 % en 1982 et de 13,9 % et 33,2 % en 1990.

La comparaison des données de base concernant tant le nombre total de retraités que ceux qui ont pris leur retraite en 2001 montre enfin des évolutions significatives qui illustrent toutes une amélioration générale du niveau moyen des pensions servies.

Est d'abord constatée une augmentation régulière du montant de ces pensions au cours des dernières années sous l'effet de divers facteurs, notamment de l'élévation du niveau moyen de qualification mais aussi de l'amélioration des retraites induite par les revalorisations salariales des actifs (cf. infra) :

Evolution du montant moyen des pensions servies entre 1980 et 2001

	Nombre total de retraités ayant droit	Montant principal moyen de pension (€ constants)
1980	528 638	16 353 €
1990	706 411	17 504 €
2001	1 009 652[27]	19 179 €

Source : service des pensions (SP)

27) Ce chiffre inférieur de près de 2 000 au nombre total de pensions d'ayants droit servies correspond aux pensions qui ont pu être enregistrées dans le fichier du service des pensions.

Par ailleurs, l'écart habituellement observé entre les hommes et les femmes tend actuellement à se réduire de manière sensible puisqu'il n'est plus, globalement, que de 11 % pour les agents partis en retraite en 2001 alors qu'il reste de 18 % pour l'ensemble des retraités.

Comparaison des montants moyens de pension des hommes et des femmes

		Nombre de retraités ayant droit	Montant moyen de pension (sur la base de l'avantage principal)	
Flux 2001	Hommes	27 954	22 065 €	+ 11,6 %
	Femmes	29 439	19 761 €	
	Total :	57 393	20.883 €	
Stock 2001	Hommes	475 055	20 848 €	+ 17,8 %
	Femmes	534 591	17 695 €	
	Total	1 009 652	19 179 €	

Source : service des pensions

De fortes variations peuvent cependant être observées entre corps. Une exception remarquable est à observer dans les corps à statut interministériel très féminisés des adjoints administratifs (236 retraités hommes pour 1 880 retraitées femmes) : le différentiel de revenus y est inversé à l'avantage des femmes (+ 11,6 %). La parité est atteinte ou quasiment pour d'autres corps fortement féminisés comme ceux des secrétaires administratifs d'administration centrale (SAAC), des secrétaires d'administration scolaire et universitaire (SASU), du moins dans deux de leurs grades, et des contrôleurs des impôts (+ 1,6 %). Le différentiel est faible chez les contrôleurs du Trésor (+ 5,6 %), chez les agrégés (+ 4,6 %) et les professeurs des écoles (+ 4,8 %). Il est proche de la moyenne chez les certifiés (+ 9,4 %) et il est beaucoup plus élevé chez les agents de catégorie A du Trésor et des impôts(+ 19,5 % et + 23 %).

L'amélioration du niveau global des pensions se marque enfin par le poids sensiblement moindre des pensions portées au minimum garant pour la fonction publique. Le nombre des pensions liquidées sur la base de l'article L. 17 a été en 2001 de 10,2 % du total des pensions concédées alors que cette proportion est de 16 % dans le stock des pensions actuellement servies. Les pensions portées au minimum garanti ne se rencontrent guère que dans les corps classés en catégorie C, mais leur prévalence est alors très significative : 75 % des 1 769 ouvriers d'entretien et d'accueil (OEA) de l'éducation nationale et 38 % des 2 216

adjoints administratifs retraités en 2001 sont dans ce cas. Le gain procuré par ce dispositif est substantiel : la pension moyenne des agents ayant bénéficié de l'article L. 17 (9 758 €) est, en effet, supérieure de plus de 20 % au montant moyen de pension qui aurait dû leur être servie[28] (8 023 €) sur la base d'une liquidation normale. Le minimum garanti est donc à l'origine d'un coût complémentaire évalué à plus de 11 M€ pour les agents partis en retraite en 2001 et à près de 294 M€ pour l'ensemble des agents retraités[29] à la même date.

S'agissant du montant moyen annuel des pensions servies aux fonctionnaires au regard de celui observé dans l'ensemble des régimes obligatoires, l'écart constaté[30] doit être fortement relativisé en raison, d'une part, des différences entre la structure des emplois de la fonction publique d'Etat et celle du secteur privé qui induisent nécessairement des conséquences au niveau des retraites correspondantes et, d'autre part, du champ beaucoup plus large du régime général par rapport au régime spécial des fonctionnaires. Le régime spécial des fonctionnaires ne prend en compte en effet que les agents ayant cotisé au moins durant 15 ans (à défaut, ceux-ci sont reversés dans le régime général) alors que le régime général gère les droits à pension des agents qui, jusqu'en 1973, ont cotisé durant 60 trimestres et, depuis cette date, de tous les agents ayant cotisé au moins un trimestre. A supposer que les conditions de liquidation soient les mêmes entre les deux régimes, ce qui n'est pas le cas, ces différences de périmètres génèrent mécaniquement des différences substantielles dans

28) Pour chaque pension à liquider, le service des pensions effectue deux calculs : l'un correspond au mode normal de concession, l'autre résulte de l'application des règles du minimum garanti prévu à l'article L. 17, suivant deux modalités différentes selon le nombre d'années de service effectuées. Si la pension rémunère un nombre d'années de service au moins égal à 25, le minimum garanti est égal au traitement de l'indice 100 correspondant actuellement à l'indice nouveau majoré 216. Pour une pension rémunérant moins de 25 années de service, le minimum garanti est égal à 4 % du traitement correspondant à l'INM 216 par année de service. L'agent concerné bénéficie de la pension la plus élevée. En 2001, 6 471 pensions sur un total de 57 393 ont bénéficié des modalités prévues par l'article L. 17. Les agents concernés avaient un indice moyen de liquidation de 337 et un pourcentage de liquidation moyen de 45,83. Sur cette base et en fonction d'un point d'indice valant 51,8 €, leur pension moyenne aurait dû être de 8 023 € et sur la base d'un indice de liquidation uniforme de 216 et d'un pourcentage de liquidation recalculé correspondant à 87, elle a été en définitive de 9 756 €.

29) En 2001, 161 101 agents bénéficiaient d'une retraite liquidée sur la base de l'article L. 17.

30) L'EIR 2001 indique un montant annuel moyen de pension servie, tous régimes confondus, de 11 784 € et un montant de 19 179 € pour les fonctionnaires civils.

le niveau de pension qui sont systématiquement en défaveur du régime général dans l'ensemble des régimes.

Les inégalités hommes–femmes sont également plus marquées que chez les fonctionnaires. D'après l'EIR 2001, le montant moyen annuel brut des avantages principaux de droit direct des hommes retraités (tous régimes confondus) est le double de celui des femmes : 16 596 € pour les hommes, 7 800 € pour les femmes, soit un écart de 53 %.

L'échantillon-interrégimes des retraités

L'EIR est l'outil de rapprochement, individu par individu, d'informations provenant des différents régimes de retraite. En collaboration avec l'INSEE, la DREES interroge tous les quatre ans la quasi totalité des organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaire. Des données sur la nature et le montant des prestations versées ainsi que sur les conditions de liquidation de la retraite (âge, taux…) sont recueillies pour un échantillon anonyme d'individus.

Le premier EIR date de 1988, les autres ont été réalisés en 1993, 1997 et 2001. Leur contenu a été progressivement étendu et enrichi. Les premiers EIR comptaient 4 ou 5 générations représentant les retraités de 65 ans et plus. En 1997, l'EIR était fondé sur 12 générations et avait été étendu aux retraités âgés de 54 ans et plus. Celui de 2001 a pris en compte, outre deux générations entrantes, cinq nouvelles générations plus âgées afin d'améliorer la représentativité de l'échantillon aux âges élevés. Il intègre également les retraités nés dans les DOM.

II – L'âge de la liquidation

A – Un âge moyen de départ en retraite nettement inférieur à 60 ans

Toutes les données disponibles montrent que, dans leur très grande majorité, les fonctionnaires privilégient une retraite précoce en utilisant pleinement toutes les possibilités qui leur sont offertes par la réglementation. L'article L. 24 rappelle que la jouissance de la pension civile est immédiate, en dehors des fonctionnaires radiés pour limite d'âge (65 ans), pour tous les fonctionnaires « ayant atteint l'âge de soixante ans ou, s'ils ont accompli au moins quinze ans de services actifs ou de la catégorie B, l'âge de cinquante-cinq ans ».

De ce fait, l'âge moyen de départ en retraite, tous motifs de liquidation confondus, a été, pour les nouveaux retraités de 2001, de 57,35 ans. Cette moyenne a été tirée vers le bas par le nombre très important d'agents publics (20 056 soit 34,9 % du flux 2001) prenant une retraite au titre des services dits « actifs » (54,85 ans en moyenne) (voir infra Partie III).

Parmi les autres retraités dits « sédentaires », pour lesquels la réglementation impose normalement un départ à 60 ans, de très nombreux agents partent en retraite avant 60 ans ou bénéficient de dispositifs de pré-retraite attractifs.

Les départs avant 60 ans correspondent d'une part aux agents bénéficiaires de pensions d'invalidité (4 228 cas en 2001, soit 7,4 % du flux 2001 avec un âge moyen à la radiation de 53,35 ans) et, d'autre part, aux mères de famille ayant élevé au moins trois enfants qui, au titre de l'article L 24-3, sont parties en retraite en 2001 à un âge moyen de 51,69 ans (5 096 fonctionnaires, soit 8,9 % du flux 2001).

Les départs imposés à 60 ans révolus concernent, quant à eux, les cessations progressives d'activité (CPA) et les congés de fin d'activité (CFA). Conçus dans un objectif initial d'amélioration de l'emploi public, ces deux dispositifs, mis en place respectivement à partir de 1982[31] et de 1996, se sont révélés très attractifs pour leurs bénéficiaires : en 2001, 12 677 nouveaux retraités étaient antérieurement bénéficiaires d'un CFA ou d'une CPA, soit 22 % du flux de nouveaux retraités de l'année[32].

Au total, les agents sédentaires ayant utilisé les possibilités de départ en retraite avant 60 ans (cas d'invalidité, mères de famille d'au moins 3 enfants) ou à 60 ans (mais à l'issue d'un dispositif de cessation progressive ou totale d'activité) représentent donc plus de 38 % de l'ensemble des retraités de 2001.

La prise en compte de toutes ces situations particulières résultant de la réglementation en vigueur fait que, en définitive, seule une minorité d'agents (15 336 soit 26 % du flux 2001) est susceptible de cesser totalement son activité pour prendre sa retraite à partir de 60 ans, soit parce qu'elle ne peut pas partir avant 60 ans, soit parce qu'elle n'a pas utilisé, notamment pour des raisons financières, les formules de pré-retraite existantes.

---

31) La CPA a d'abord été reconduite d'année en année puis pérennisée en 1993 (loi du 27 janvier 1993).

32) Respectivement 7652, 3 610 et 1 415 anciens bénéficiaires d'un CFA, d'une CPA ou d'un CFC (congé de fin de carrière correspondant, pour les fonctionnaires de La Poste et de France Télécom, à un CFA).

Cette population a eu tendance à diminuer au cours de ces dernières années en raison de l'augmentation sensible des agents partant en retraite au titre des services actifs et surtout de ceux qui ont bénéficié d'une CPA.

Répartition des départs en retraite par motif

	Flux 1999			Flux 2001		
Motif	Nombre	Pourcentage		Nombre	Pourcentage	
Services actifs	18 555	32,7 %		20 056	34,9 %	
Invalidité	4 204	7,4 %		4 228	7,4 %	
L. 24-3	4 791	8,4 %		5 096	8,9 %	
CFA	7 553	13,3 %	33,4 %	7 652	13,3 %	38,3 %
CFC	899	1,6 %		1 415	2,5 %	
CPA	1 515	2,7 %		3 610	6,2 %	
Autres sédentaires	19 240	33,9 %		15 336	26,7 %	
	56 757	100%		57 393	100 %	

Source : service des pensions

Les données disponibles montrent, enfin, que cette situation est susceptible, à législation constante, de durer encore de nombreuses années. En effet, la perte du bénéfice des services actifs qui a concerné dans les années 1990, suite aux importantes opérations de reclassement qui avaient été effectuées, les corps des instituteurs et des préposés des postes, ne produira ses effets qu'à long terme[33]. Par ailleurs les importants flux d'entrée en CPA actuellement constatés (dans la fonction publique d'Etat, 9 800 agents en 2000 et 10 900 en 2001) montrent que le niveau des sorties de CPA constaté en 2001 augmentera encore fortement dans les prochaines années.

L'observation de l'évolution dans le temps de ces données montre, par ailleurs, une remarquable constance dans le comportement des agents puisque l'âge moyen à la radiation, toutes causes confondues, n'a guère varié au cours des dernières années : entre 57 ans et demi et 58 ans.

33) Le dernier recrutement d'instituteurs a eu lieu en 1990. Ces enseignants, même après leur intégration dans le corps des professeurs des écoles qui aura lieu au plus tard d'ici 2007, continueront à bénéficier de l'avantage attaché au classement en services actifs et pourront donc partir en retraite à 55 ans soit jusqu'en 2025.

Age moyen de liquidation des droits à la retraite

Année	Fonction publique	Régime général
1980		63,43
1985	57 ans 11 mois	62,63
1990	57 ans 5 mois	61,98
1995	57 ans 9 mois	61,57
2000	57 ans 8 mois	61,72

Source : service des pensions et Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

Au premier abord, l'examen de l'âge de liquidation dans le régime général montre une situation très différente puisque l'âge moyen des retraités de droits directs se situe à un niveau beaucoup plus élevé que dans la fonction publique d'Etat, même s'il a baissé régulièrement durant les vingt dernières années. Une légère remontée de l'âge moyen de départ a cependant été observée récemment : elle est liée selon toute vraisemblance aux conséquences de la réforme de 1993.

Dans la réalité, les différences sont cependant moins marquées. En effet, si les âges de liquidation de la retraite sont distincts entre le régime de retraite des fonctionnaires et le régime général (où les départs en retraite ne peuvent pas avoir lieu avant 60 ans), les âges moyens de cessation effective d'activité sont, dans les faits, presque identiques dans les deux secteurs. Dans le régime général, en raison des nombreux départs en pré-retraite et des fréquentes situations de chômage indemnisé existantes, cet âge moyen avoisine également les 57 ans et demi[34].

Il y a lieu cependant de souligner que fréquemment les fins de période d'activité dans le secteur privé (chômage, RMI, certaines pré-retraites…) recouvrent des situations moins confortables et davantage subies que dans la fonction publique.

B – Des agents privilégiant les départs précoces au détriment de la poursuite de leur carrière

La prégnance de départs quasi systématiques avant ou à 60 ans est telle que de nombreux agents privilégient l'âge de départ par rapport à un

34) Dans le régime général, selon l'enquête complémentaire à l'enquête emploi de l'INSEE de mars 1996 faite par la DARES, les générations 1922-1936 ont quitté leur activité en moyenne à cet âge et ont liquidé, en moyenne, leur retraite vers 60 ans.

déroulement optimal de carrière leur permettant d'atteindre le dernier échelon de leur corps.

Le phénomène est net chez les enseignants du premier degré. Ces personnels n'ont utilisé les importantes améliorations de carrière autorisées par le « protocole relatif à la revalorisation de la fonction enseignante » de 1989 (création du corps des professeurs des écoles aligné sur celui des certifiés et intégration des instituteurs dans le nouveau corps) que pour autant qu'elles s'inscrivaient à l'intérieur de choix restés inchangés en matière d'âge de départ en retraite. Cette réforme permettait aux instituteurs en fin de carrière (11ème échelon INM 514) d'intégrer le corps des professeurs des écoles au 8ème échelon de la classe normale (INM 530) et de poursuivre leur carrière jusqu'à l'échelon terminal de la classe normale (11ème échelon doté de l'INM 657). Dans les faits, la quasi totalité des personnels ainsi promus a continué à prendre sa retraite à 55 ans sans tirer tout le bénéfice possible des nouveaux développements de carrière.

Echelons de liquidation et âge moyen des professeurs des écoles partis en retraite en 2001

		Femmes		Hommes		Total	
Echelon	Indice	Nombre	Age moyen	Nombre	Age moyen	Nombre	Age moyen
4ème	415	1	59			1	59
5ème	438	4	53,5			4	53,5
6ème	466	8	49,5			8	49,5
7ème	494	20	54,65			20	54,65
8ème	530	251	54,51	28	55,75	279	54,63
9ème	566	2 840	54,81	411	55,33	3 251	54,88
10ème	611	2 403	55,63	764	55,58	3 167	55,62
11ème	657	234	57,14	120	56,98	353	57,08

Source : service des pensions

La prévalence forte des départs autour de 55 ans conduit ainsi à ce que 94 % des retraités de ce corps partent en retraite sans avoir atteint le dernier échelon de leur grade. Le gain financier substantiel lié au 11ème échelon (+ 46 points majorés) n'a pas été suffisant pour convaincre ces personnels de prolonger leur activité, peut-être parce que les délais de passage du 10ème au 11ème échelon sont jugés dissuasifs : 3 ans au grand choix (20 %), 4,5 ans au choix (50 %) et 5,5 ans à l'ancienneté (30 %).

Un constat identique peut être fait pour les deux corps enseignants les plus nombreux du second degré.

C'est d'abord le cas des professeurs certifiés. La revalorisation de 1989 avait conduit à créer, au delà de la classe normale existante (INM 657), un grade de débouché, la hors classe, dotée de l'indice sommital INM 782. Pour atteindre cet indice, nombre de ces enseignants auraient dû prolonger leur carrière au delà de 60 ans. Au démarrage, la création récente et la montée en charge progressive de cette « hors-classe » dans des conditions qui n'étaient pas bien connues des enseignants pouvaient être déstabilisantes et guère encourageantes pour une prolongation d'activité dont l'issue (la promotion) pouvait être incertaine. Mais on retrouve aujourd'hui la même attitude chez les enseignants partant actuellement en retraite alors même que l'organisation des fins de carrière dans la hors classe est maintenant bien maîtrisée à la fois par les enseignants et l'administration.

Echelons de liquidation et âge moyen des certifiés hors classe retraités en 2001

		Femmes		Hommes		Total	
Echelon	Indice	Nombre	Age moyen	Nombre	Age moyen	Nombre	Age moyen
4ème	641	1	65	0		1	65
5ème	694	7	59,29	4	61,5	11	60,09
6ème	740	599	58,87	310	60,39	909	59,39
7ème	782	1 195	59,87	935	60,37	2 126	60,09

Source : service des pensions

Ce sont donc près de 30 % des certifiés (921 sur 3 047) ayant atteint la hors classe qui partent en retraite en n'ayant pas atteint l'échelon sommital de leur grade et en renonçant, de ce fait, au revenu complémentaire substantiel que leur aurait procuré l'accession au dernier échelon de la hors classe (+ 42 points majorés) au prix d'une prolongation de leur carrière de 3 ans.

Le même phénomène, mais en beaucoup plus marqué, est constaté chez les professeurs de lycée professionnel (PLP) : sur les 833 PLP partis en retraite en 2001, c'est une proportion de 71 % d'entre eux qui a fait le même choix.

Mais ce constat n'est pas propre aux enseignants : il peut être élargi à l'ensemble des corps de la fonction publique comme l'indique le tableau ci-dessous :

Agents retraités en 2001 ayant atteint ou non le dernier échelon de leur grade

Grade	Dernier échelon du grade	Nombre total d'agents retraités	Age moyen à la liquidation	Nombre d'agents au dernier échelon	Pourcentage d'agents n'ayant pas atteint le dernier échelon
Adjoint administratif	11ème 351	644	58,76	221	64,7 %
Adj. administratif 2ème classe	11ème 378	597	58,73	347	41,9 %
Adj. administratif 1ère classe	3ème 393	875	59,79	692	20,9 %
Ouvrier d'entretien et d'accueil (OEA) 2ème classe	11ème 323	553	54,8	5	99,1 %
Ouv. d'entretien et d'accueil 1ère classe	11ème 337	1 182	59,81	594	49,8 %
Secrétaire d'administration scolaire et universitaire de classe normale (SASU)	13ème 462	269	59,92	86	68 %
Secrétaire d'administration scolaire et universitaire de classe supérieure	8ème 488	228	59,68	188	17,5 %
Secrétaire d'administration scolaire et universitaire de classe exceptionnelle	7ème 513	179	60,09	152	15,1 %
Agrégé hors classe	6ème 962	577	60,21	465	19,4 %
Lieutenant de police	8ème 600	72	52,96	56	22,2 %
Capitaine de police	Spécial 680	229	54,37	101	55,9 %
Commandant de police	5ème 715	318	53,48	287	9,7 %

Source : service des pension

Une très forte proportion de fonctionnaires (sauf dans les corps les mieux indiciés) arbitre donc en faveur d'un choix de vie par rapport à des considérations d'ordre exclusivement financier qui auraient pu les conduire à prolonger leur activité au-delà de 60 ans pour atteindre l'échelon sommital de leur corps.

C – La gestion des fins de carrière

Les agents ayant eu un déroulement de carrière normal atteignent en principe le dernier échelon de leur grade bien avant leur fin de carrière. Seuls les agents ayant eu des carrières interrompues ou commencées tardivement (environ 30% du total des retraités) sont donc susceptibles d'obtenir des avancements d'échelon en toute fin de carrière et ce notamment dans la période utile à cette fin, en l'occurrence au moins 6 mois avant la radiation des cadres.

De fait, l'ancienneté moyenne d'échelon possédée par l'ensemble des agents partis en retraite en 2001 est substantielle puisqu'elle est supérieure à 3 ans (1 215 jours).

Mais cette moyenne recouvre de grandes disparités et l'observation fine des promotions d'échelons « tardives », c'est-à-dire obtenues entre 6 et 12 mois avant la radiation des cadres, ministère par ministère, montre que plusieurs ministères mènent une politique active de promotions tardives « coup de chapeau » qui est en dysharmonie avec les pratiques administratives classiques en matière d'avancement d'échelon.

Fréquence des promotions des personnels civils intervenues dans les 12 mois précédant la radiation des cadres

Ministères	Nombre de promotions obtenues entre 6 et 7 mois avant la radiation des cadres		Nombre de promotions obtenues entre 7 et 12 mois avant la radiation[35]		Total	Nombre total de retraités
Economie et finances	507	14,4 %	296	8,5 %	22,9 %	3 503
Education nationale	928	3,1 %	1 558	5,3 %	8,4 %	29 712
Equipement et Logement	90	8 %	131	7,3 %	15,3 %	1 814
Intérieur	1 125	23 %	422	8,5 %	31,5 %	4 947
Justice	33	2,9 %	91	8,1 %	11 %	1 139
La Poste	954	16 %	1 347	22,8 %	38,8 %	5 917
France Télécom	247	8,6 %	456	16 %	24,6 %	2 885
Anciens combattants	16	41 %	3	7,7 %	48,7 %	39
Défense	132	19,8 %	71	10,7 %	30,5 %	668
Aviation civile	26	20 %	3	2,3 %	22,3 %	129
Recherche	175	16 %	54	5 %	21 %	1 089
autres	77	7,5 %	90	8,7 %	16,2 %	1 033
Total	4 310	8,2 %	4 530	8,6 %	17 %	52 880

Source :service des pensions

Plusieurs départements ministériels dépassent très largement le taux moyen de promotion observé entre 6 et 7 mois avant la radiation des cadres (8 %).

La politique menée en la matière revêt d'ailleurs des contours variés. Ce n'est souvent qu'un petit nombre de corps qui en bénéficient : corps techniques à la recherche, certains corps d'encadrement (ingénieurs de travaux publics de l'Etat) à l'équipement et au logement, la filière administrative B et C à la défense et aux anciens combattants. Au ministère des finances, en revanche, cette politique bénéficie à une palette très large de corps allant de la catégorie A (receveurs principaux et

35) Si le pourcentage de promotions obtenues entre six et sept mois, soit en l'espace d'un mois, avant la radiation des cadres (8,2 % au total) correspondait à l'application normale des diverses dispositions statutaires, on devrait logiquement constater, pour les promotions obtenues entre 7 et 12 mois avant la radiation, un pourcentage cinq fois supérieur, soit de l'ordre de 40 % ; or celui-ci n'est que de 8,6 %.

trésoriers) à la catégorie C (agents de constatation et de recouvrement). Il en est de même à La Poste où les agents professionnels sont concernés ainsi que la hiérarchie supérieure des services déconcentrés.

Cette politique active est la plus affirmée au ministère de l'intérieur. Ce sont les corps classés « hors catégorie » de la police qui en sont les bénéficiaires exclusifs avec respectivement 27 % de promotions tardives chez les brigadiers de police, 43 % chez les brigadiers major de police, 29 % chez les capitaines, 27 % chez les commandants de police, 40 % chez les commissionnaires divisionnaires. Les gardiens de la paix sont relativement moins favorisés avec un taux de 17 %. Ces pratiques résultent de dispositions statutaires faites sur mesure qui ouvrent largement l'accès aux derniers échelons grâce à des quotas généreusement dimensionnés et systématiquement honorés.

A l'inverse, d'autres ministères (principalement l'éducation nationale mais aussi l'agriculture[36], l'équipement et le logement, les affaires sociales, la culture, les affaires étrangères), font application de dispositions statutaires plus strictes en matière de déroulement de carrière.

D – Le cas particulier des congés de fin d'activité (CFA) et des cessations progressives d'activité (CPA)

Ces dispositifs sont ambivalents. Ils sont particulièrement attractifs en raison des conditions de travail qui y sont liées et très coûteux pour la puissance publique mais ils s'accompagnent également de l'acceptation assumée par leurs bénéficiaires de baisses de revenus sensibles.

En effet, la CPA permet aux agents ayant atteint 55 ans et ayant accompli 25 années d'activité en qualité de fonctionnaire ou d'agent public de travailler à mi-temps tout en conservant 80 % de leur rémunération. En contrepartie, les agents s'engagent à partir en retraite à leur 60ème anniversaire et acceptent, en principe en connaissance de cause, que leurs annuités accomplies sous le régime de la CPA ne soient valorisées qu'à hauteur de la moitié (1 % du traitement) par rapport aux autres années de service. Les agents bénéficiant d'une CPA à partir de 55 ans acceptent donc de voir leur retraite amputée de 2,5 annuités et ce alors même qu'ils ne disposent, en moyenne, que d'un nombre réduit

36) Des pratiques dérogatoires se rencontrent toutefois à l'équipement ou à l'agriculture pour « fluidifier » la gestion d'une partie de l'encadrement supérieur : les contrats de fin de carrière mis en œuvre au ministère de l'équipement puis à celui de l'agriculture pour un tout petit nombre d'agents permettent à ceux qui ont signé ces contrats d'obtenir un échelon supplémentaire moyennant l'engagement de partir en retraite six mois après.

d'annuités de service (32,7 ans). Ce phénomène n'existe pas en matière de CFA puisque pour en bénéficier, les agents doivent être âgés de 56 ans et justifier de 40 années de cotisations tous régimes de retraite confondus ainsi que de 15 années de service en qualité de fonctionnaire ou d'agent public. Dans ces conditions, ils peuvent partir en pré-retraite en touchant un revenu équivalant à 75 % de leur traitement brut, la retraite étant prise aussi obligatoirement à 60 ans. La possibilité existe également pour les agents bénéficiaires d'une CPA de migrer vers le CFA dès lors qu'ils en remplissent les conditions.

L'augmentation régulière du nombre des bénéficiaires tant de la CPA que du CFA témoigne du succès rencontré par ces dispositifs auprès des fonctionnaires proches de l'âge minimum de retraite (10 047 en 1999, 12 677 en 2001).

La suppression progressive du CFA[37] qui a été décidée dans la loi de finances pour 2003 devrait réduire à l'avenir le nombre de bénéficiaires de ce dispositif, étant noté toutefois que ceux qui avaient souhaité postuler à un CFA pourront tous se reporter vers la préretraite partielle que constitue la CPA.

La proportion d'agents en CPA ou en CFA varie beaucoup d'un corps à l'autre en raison des complétudes très variables des carrières dans ces corps. S'agissant des CFA, les pourcentages les plus élevés se rencontrent chez les contrôleurs du Trésor (49 %), les retraités de la catégorie A du Trésor (37 %), les AASU (32 %), les contrôleurs des impôts (30 %) et les retraités de la catégorie B de l'équipement (29 %). A l'inverse, la CPA prédomine chez les professeurs certifiés (22 %) qui, à eux seuls, représentent près du tiers des agents retraités bénéficiaires d'une CPA.

III – Le niveau des pensions et des taux de remplacement

Après un rappel rapide des données relatives au niveau moyen des pensions servies et à la hiérarchie des pensions comparées à celle des rémunérations, seront présentés de façon plus développée les travaux menés par la Cour à l'occasion de cette enquête afin de cerner les taux de remplacement effectifs.

37) Une décision sur ce sujet devait être prise du fait que le CFA prenait fin au 31 décembre 2002.

A – Le niveau moyen des pensions

La complexité du dispositif existant peut induire des présentations multiples du niveau moyen de pension. Celui-ci peut, en effet, varier de manière sensible en fonction du champ de la population retenue (ayants droit ou ayants cause), du mode de calcul utilisé (pensions normales, pensions pour invalidité, pensions portées au minimum garanti), du motif de radiation des cadres (pensions d'ancienneté, pensions après une CPA ou un CFA…) ou même du contour de la pension retenu (prise en compte du seul avantage principal ou aussi des avantages accessoires que sont les majorations pour enfants ou pour assistance d'une tierce personne, ou encore les suppléments de pension liés à la NBI ou à l'IMT).

Les données qui suivent correspondent au niveau moyen de pension perçu par la totalité des agents ayants droit partis en retraite en 2001, sans prise en compte des avantages accessoires. Sur cette base, le montant moyen des pensions liquidées a été de 20 883 € pour les 57 393 agents partis en retraite.

Pour les personnels de la catégorie A, ce montant varie entre 33 394 € pour les professeurs agrégés, 30 124 € pour les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, 29 835 € pour les agents du Trésor, 29 729 € pour ceux de l'équipement, 29 252 € pour ceux des impôts, 26 344 € pour les enseignants certifiés, 24 489 € pour les PLP et de 22 644 € pour les professeurs des écoles. Les personnels administratifs perçoivent, pour leur part, une pension moyenne de 26 504 € pour les APASU et de 24 825 € pour les APAC.

Parmi les agents de catégorie B, les SASU et les SAAC ont, en fonction des grades de ces corps, des pensions moyennes variant respectivement entre 15 718 et 19 766 € d'une part, 14 692 € et 18 826 € d'autre part ; les agents des impôts, du Trésor et de l'équipement percevant, quant à eux, des pensions moyennes de 18 346 €, 17 911 € et 18 404 €.

Les pensions moyennes des personnels de la police correspondant aux catégories A (commissaires) et B (commandants, lieutenants, capitaines) sont, en raison des modalités particulières de calcul utilisées pour les agents chargés de la sécurité (cf. infra), nettement décalées vers le haut (respectivement 36 899 € et 25 974 €) par rapport aux niveaux constatés pour les autres fonctionnaires de ces catégories.

Dans la catégorie C, le montant moyen de la pension servie aux ouvriers de l'Etat ou assimilés (OEA) est 12 470 € quand celle des adjoints administratifs est de 14 692 €.

B – Une hiérarchie plus resserrée que celle des salaires

La confrontation des données relatives aux rémunérations d'activité (traitements et primes) des agents de la fonction publique d'Etat en 2001 et des pensions servies en 2001 montre une hiérarchie plus resserrée des pensions que celle des rémunérations. Un phénomène identique et significatif est observé, s'agissant des seules pensions, entre celles liquidées en 2001 et l'ensemble des pensions servies.

Hiérarchie des pensions et des rémunérations

	Pensions		Rémunérations
	Stock fin 2001	Flux 2001	
Moyenne des 10 % les moins payés	8 584 €	9 477 €	18 083 €
Moyenne des 10 % les mieux payés	36 371 €	37 928 €	82 152 €
Rapport	4,23	4,00	4,54

Sources : service des pensions et INSEE

La hiérarchie plus resserrée des pensions (1 à 4 pour le flux 2001) par rapport aux rémunérations (à 4,54) en 2001 résulte de la non prise en compte des primes et indemnités dans le calcul de la pension. Quant à l'écart plus élevé constaté sur le stock (4,23), il est à relier à l'effort important entrepris ces dernières années pour rehausser le minimum de pension de la fonction publique.

C – Une approche des taux de remplacement effectifs

Ce sujet complexe à aborder et délicat à traiter a fait l'objet de travaux nombreux et pertinents qui ont notamment développé une approche théorique du concept de taux de remplacement ou des indicateurs de rendement qui y sont associés[38]. Dans toutes ces études, les simulations faites ont toujours concerné des cas ou des carrières-types fondées sur des carrières complètes, ce qui ne permet pas de prendre la pleine mesure de la réalité et de la complexité du phénomène.

38) La panoplie des indicateurs permettant de procéder à des comparaisons entre salariés est, en effet large : outre le taux de remplacement, elle comporte notamment le délai de récupération, la rentabilité financière et le rendement actuariel.

La Cour, pour sa part, a privilégié une approche pragmatique fondée sur la prise en compte de la réalité et cherchant à mesurer statistiquement les taux de remplacement effectifs des générations récentes de retraités qui sont le reflet des carrières et des comportements passés.

1 – Des taux de remplacements uniquement estimés pour des carrières complètes

Le taux de remplacement vise à mesurer la perte relative de revenu liée au départ en retraite. Il est égal au rapport entre le montant de la pension à la liquidation et le dernier salaire d'activité. Il peut être calculé en fonction des montants bruts ou nets. Sur cette question, le travail le plus achevé fait jusqu'à présent résulte de l'exploitation de l'EIR de 1997. Fondée sur le concept de taux de remplacement net, cette étude, reprise dans le premier rapport du COR, a permis de disposer, pour la première fois, d'indications précises, complètes et, qui plus est, comparatives entre le secteur public et le secteur privé pour les salariés de la génération 1930. Les taux de remplacement sont calculés pour des salariés ayant effectué une carrière complète (au moins 37,5 ans) et tous unipensionnés, soit dans le privé, soit dans la fonction publique. Seuls les salariés en fin de carrière à plein temps et pour un emploi exercé sur une année complète sont pris en compte. De ce fait, les salariés n'ayant pas exercé d'emploi à plein temps au-delà de 54 ans sont éliminés de l'étude. Cette disposition, qui réduit les effectifs de fonctionnaires de l'échantillon compte tenu de la fréquence des modalités de travail à temps non complet à ces âges, doit conduire à des conclusions prudentes dans la comparaison des données.

Sous ces réserves importantes, il apparaît que pour la génération 1930, qui n'aura pas été concernée par la réforme de 1993, les taux de remplacement globaux nets des salariés du secteur privé et des fonctionnaires ayant effectué une carrière complète étaient voisins.

Comparaison des taux de remplacement du dernier salaire par la retraite (net de cotisations sociales et de CSG)

Montant du dernier salaire mensuel net (primes comprises) en F 1997	Fonction publique civile d'Etat	Secteur privé CNAV + ARRCO - AGIRC
- de 7 500 F (1 143 €)	-	100
7 500 (1 143) - 10 000 F (1 524 €)	-	91
10 000 (1 524) - 12 500 F (1 905 €)	80	84
12 500 (1 905) - 15 000 F (2 286 €)	77	76
15 000 (2 286) - 20 000 F (3 048 €)	79	72
20 000 F (3 048 €) et +	69	59
Ensemble	77	84

Source : EIR 1997[39].

S'agissant des revenus supérieurs à 3 048 €, il convient de souligner que le taux de remplacement mentionné pour les salariés du secteur privé ne prend pas en compte les avantages, souvent importants, procurés par la protection sociale d'entreprise[40]. Pour ce qui concerne les fonctionnaires civils, les taux de remplacement moyens mentionnés recouvrent des réalités variant fortement en fonction de la part relative des indemnités dans la rémunération totale. Ainsi, un fonctionnaire bénéficiant d'indemnités représentant 20 % du traitement indiciaire percevra avec 37,5 annuités une pension brute égale à 62,5 % du traitement indiciaire. Ce pourcentage baisse à 50 % lorsque les primes représentent la moitié du traitement indiciaire et à 41,7 % lorsqu'elles en représentent 80 %, situations qui peuvent être constatées dans la tranche des rémunérations supérieures à 3 048 €.

A l'avenir, à dispositif législatif et réglementaire constant, la mise en œuvre de la réforme de 1993 (durée d'assurance portée de 37,5 ans à 40 ans, prise en compte des salaires des 25 meilleurs années, au lieu de 10 précédemment, indexation du salaire porté au compte sur les prix) et des dispositions prises par les partenaires sociaux gérant les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC auront pour conséquence, lorsqu'elles auront produit leurs pleins effets, une détérioration marquée des taux de remplacement pour les salariés du secteur privé. Les

39) Les données actualisées de ces taux de remplacement à partir de l'EIR 2001 ne sont pas encore disponibles.

40) Voir sur ce sujet le rapport 2002 « La sécurité sociale » pages 43 et suivantes.

estimations faites par le COR[41] sont éclairantes sur ce point : à taux de cotisation inchangé, le taux de remplacement théorique pour les salariés du secteur privé, estimé sur des cas-types, baisserait de 9 à 17 points selon le profil de carrière. Ainsi le taux de remplacement pour les salariés non cadres qui est actuellement de 78 à 84 % atteindrait 67-68 % ; celui des salariés cadres qui est actuellement de 56 à 75 % varierait, quant à lui, de 47 à 58 %. Ces estimations sont fondées sur de nombreuses hypothèses dont celle, très rigoureuse, d'une stricte indexation tout au long de la période des pensions et des salaires reportés au compte sur les prix.

2 – Une approche statistique des taux de remplacement réels

Une approche des taux de remplacement effectifs pour les populations partant actuellement en retraite a pu être obtenue grâce à une exploitation combinée, faite par la Cour, des données issues du fichier "rémunérations fonction publique" de l'INSEE qui contient la totalité des rémunérations (primes incluses) des fonctionnaires sur la période 1978-2002 et du fichier Saga du service des pensions. Le croisement des données issues de ces deux fichiers permet de procéder statistiquement, de manière approximée, au calcul des taux de remplacement quasi réels fondés à la fois sur les revenus d'activité et les pensions en moyenne réellement perçues pour les populations considérées.

41) Rapport 2001 du COR page 136.

Méthodologie utilisée pour l'estimation de certains taux de remplacement effectifs

Les travaux réalisés à cet effet ont concerné les corps ou grades suivants : SASU, OEA, professeurs agrégés, professeurs certifiés, PLP, professeurs des écoles, contrôleurs des impôts et du Trésor, commissaires de police, commandants, capitaines et lieutenants de police, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, adjoints administratifs.

Pour les personnels de catégorie A du Trésor, ont été pris en compte les corps ou grades pour lesquels des retraites ont été liquidées en 2001 (trésoriers-payeurs généraux, receveurs percepteurs, inspecteurs du Trésor public, trésoriers principaux du Trésor). Pour les personnels de catégorie A des impôts, ont été pris en compte les directeurs divisionnaires des impôts, les receveurs des impôts, les conservateurs des hypothèques, les inspecteurs des impôts. A l'équipement, les corps et emplois concernés sont, pour la catégorie A, les ingénieurs des TPE et les chefs d'arrondissement, pour la catégorie B, les chefs de subdivision et les techniciens supérieurs.

1 - Pour chacun de ces corps, ont été extraites du fichier paye de la fonction publique d'Etat les informations relatives aux traitements, primes et indemnités perçus en 2000 par les agents hommes et femmes ayant 53 ans et plus. A partir de ces informations, ont été calculés :

. la RNOM : rémunération nette offerte moyenne qui correspond à la rémunération qui aurait été perçue par un agent travaillant à temps plein. Il est égal au traitement brut auquel on ajoute les primes, indemnités et allocations diverses, le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence, et dont on défalque les retenues pour pensions, ainsi que la CSG et le RDS ;

. la RNRM : rémunération nette réelle moyenne effectivement perçue par l'agent compte tenu du temps partiel.

La RNOM et la RNRM ont été calculées d'une part pour les agents en fonction en 2000 ayant 53 ans et plus, d'autre part pour les agents ayant 60 ans.

2 - Pour chacun de ces corps, a également été prise en compte la pension moyenne telle que calculée par le service des pensions en 2001 avec majoration pour enfants, nette de CSG et de RDS et exprimée en francs 2000, le déflateur utilisé étant l'indice des prix à la consommation.

On considère que la population partie en retraite en 2001 est issue de la population des agents en activité en 2000.

3 - Le croisement des données issues de ces deux fichiers permet de calculer, pour les populations retenues, un taux de remplacement effectif à partir de la RNOM et de la RNRM.

Estimation des taux nets de remplacement dans différents corps

Corps	Montant net annuel moyen de pension	Approche statistique du taux net de remplacement fondé sur la RNOM (hommes et femmes de 53 ans et plus)	Taux moyen de primes
Secrétaire d'adm scolaire et univers.	16 407 €	73,3 %	7,2 %
Ouvrier d'entretien et d'accueil	9 999 €	67,8 %	5,6 %
Professeurs agrégés	31 731 €	70,6 %	14,7 %
Professeurs certifiés	24 690 €	69,5 %	10,9 %
Professeurs de lycée professionnel	23 510 €	67,6 %	10,7 %
Professeurs des écoles	21 111 €	79 %	5,3 %
Catégorie A Trésor	28 362 €	62,5 %	50,1 %
Contrôleurs du Trésor	16 681 €	59,3 %	27,6 %
Catégorie A Impôts	27 583 €	68,3 %	44,0 %
Contrôleurs des Impôts	17 133 €	60,3 %	30,8 %
Commissaires de police	34 614 €	65 %	51 %
Commandants officiers de police	24 324 €	71 %	34,6 %
Ingénieurs des travaux publics	26 631 €	61,5 %	46,6 %
Techniciens TPE	17 066 €	60,6 %	28,3 %
ICNA	28 199 €	42,9 %	85,8 %
Adjoints administratifs	11 681 €	60,7 %	13,2 %

Source : Cour des comptes à partir des données provenant du service des pensions et de l'INSEE (cf. note 22 p. 26).

Les données précédentes issues de l'EIR et qui étaient fondées sur des carrières complètes, tout en étant globalement confirmées, sont nuancées et affinées. Elles mettent en évidence les conséquences de l'effet « primes » sur les taux de remplacement. Elles montrent aussi la relativité à attacher au taux de remplacement emblématique de 75 % qui est trop souvent présenté comme étant le taux de référence pour tout fonctionnaire ayant accompli une carrière complète de 37,5 annuités. L'importance, très variable, d'un corps à l'autre, des primes et indemnités accessoires perçues par les fonctionnaires conduit, en effet, à des taux de remplacement nets souvent très différenciés, y compris à l'intérieur de la catégorie A.

D'une manière générale, la valeur du taux de remplacement est corrélée avec le taux de prime et avec la durée moyenne de carrière. Il est élevé lorsque le taux de prime est faible et lorsque la durée moyenne de carrière avoisine les 37 ans et demi. Il se dégrade dès que le taux de prime augmente et que la durée moyenne de carrière s'abaisse.

Il est à souligner que cette étude, pour des raisons tenant notamment aux faibles effectifs des corps considérés, n'a pas pu porter sur ceux de la haute fonction publique qui bénéficient de taux de primes élevés et disposent en conséquence des taux de remplacement les plus faibles.

Parmi les corps étudiés, ce sont ceux de l'éducation nationale (enseignants mais aussi certains personnels administratifs) qui présentent les taux de remplacement les plus élevés (entre 70 et 80 %) en raison notamment du montant faible de leurs rémunérations accessoires. C'est logiquement pour le corps des professeurs des écoles que le taux de remplacement est le plus élevé, conséquence d'un plus faible taux de primes observé parmi les populations étudiées et d'une durée moyenne de carrière élevée (36,5 ans).

Pour les autres corps examinés, la corrélation générale mentionnée ci-dessus est également observée mais le taux de remplacement est sensiblement inférieur puisqu'il se situe généralement dans la tranche 60 à 70 %. Certaines particularités doivent cependant être signalées. Ainsi, au ministère des finances, les agents de catégorie A des branches Trésor et impôts bénéficient de taux de remplacement équivalents (62,5 %) ou supérieurs (68,3 %) à ceux de leurs homologues de catégorie B (respectivement 59,3 et 60,3 %), alors même que le poids des rémunérations accessoires diverge fortement entre ces catégories et que la durée moyenne de carrière est proche de 37 ans et demi pour l'ensemble de ces corps. Les personnels de police présentent un cas similaire. Quoique disposant de taux de primes élevés, leurs taux de remplacement sont décalés vers le haut par rapport aux autres corps. C'est notamment le cas des commandants et officiers de police dont le taux de remplacement (71 %) est proche de celui de certains corps enseignants. Cette situation favorable s'explique par l'intégration de certaines primes dans la base de calcul de la pension (ibidem).

La situation la plus atypique est celle des deux corps de catégorie C présents dans cet échantillon qui combinent tout à la fois des taux de remplacement peu élevés et de faibles taux de primes : pour les OEA, respectivement 67,8 % et 5,6 %, pour les adjoints administratifs 60,7 % et 13,2 %. Cela résulte des durées moyennes de carrières constatées dans ces corps qui sont, de loin, les plus faibles de tous les

corps examinés : 31,7 années pour les OEA, 30,7 années pour les adjoints administratifs.

3 – Une baisse des revenus qui intervient souvent avant la liquidation de la pension

Les indications relatives à l'âge de liquidation ont montré qu'une très forte majorité de fonctionnaires est radiée des cadres ou est en situation de pré-retraite avant 60 ans. Nombre d'agents sont en outre à temps partiel. De ce fait, ces agents ont en quelque sorte anticipé, sur la base du volontariat, à partir de 55 ans, une diminution substantielle de leurs revenus. Dès lors, ils ne subiront pas lors de la liquidation de leur pension à 60 ans, de baisse importante, en matière de revenus de substitution, comme l'atteste le différentiel de revenu entre les agents ayant 60 ans et ceux ayant 53 et plus sur la base du SNRM réellement constaté.

Comparaison des revenus nets réels et des pensions nettes moyennes

(en €)

Corps	Ensemble Hommes – Femmes RNRM		
	53 ans et plus (1)	60 ans (2)	Pension nette (3)
SASU	20 327	19 580	16 407
Professeurs certifiés	31 051	30 724	24 690
Professeurs des écoles	26 047	28 708	21 111
PLP	31 070	29 520	23 510
OEA	13 471	13 500	9 999
Professeurs agrégés	42 204	40 315	31 731
Catégorie A impôts	39 723	35 851	27 583
Contrôleurs du Trésor	23 852	21 808	16 681
Techniciens de l'équipement	25 795	24 600	17 066
Contrôleurs des impôts	25 464	23 505	17 133
Catégorie A Trésor	43 764	42 675	28 362
Adjoints administratifs	16 891	15 949	11 681
Ingénieurs TPE équipement	41 123	43 123	26 631

Source : service des pensions et INSEE

Pour ces fonctionnaires, une partie du décrochage en termes de diminution de revenus s'est donc produite non pas au moment du départ en retraite, mais lors du choix d'un temps partiel ou, à partir de 55 ans, d'une des modalités de pré-retraite propres à la fonction publique. La CPA ou le CFA entraînent, en effet, non seulement des réductions nettes de traitement respectivement de 20 et de 25 %, mais également des

diminutions corrélatives substantielles en matière d'accessoires de traitement, qu'il s'agisse d'heures supplémentaires (quasi inexistantes chez les enseignants ayant choisi ces modalités de travail) et généralement en matière d'indemnités.

Il en découle que l'écart constaté à 60 ans au moment des départs en retraite entre la dernière rémunération d'activité et la première pension liquidée est, pour les corps examinés, en définitive assez faible quoique variable : à titre d'exemple, en 2000, le ratio pension nette servie/dernière rémunération d'activité s'est établi à 80 % pour les professeurs certifiés âgés de 60 ans, à 84 % pour les secrétaires d'administration scolaire et universitaire et à 77 % pour les contrôleurs du trésor.

Ces variations résultent de la proportion d'agents qui, dans ces corps, travaillent à temps complet. Sous l'effet combiné de la CPA et du CFA mais aussi du temps partiel[42], la proportion des agents en fin de carrière à 60 ans qui choisissent une activité à temps non complet avoisine les 50 %. Ce phénomène concerne tous les corps, y compris ceux qui sont classés en catégorie A ; il est plus marqué chez les femmes que chez les hommes.

Répartition des agents en fonction de la quotité de travail effectuée avant la radiation des cadres

Corps	Ensemble Hommes - Femmes							
	Agés de 53 à 60 ans				Agés de 60 ans			
	TC (1)	TP (2)	CPA	CFA	TC	TP	CPA	CFA
Prof. agrégés	83,8 %	4,7 %	9,1 %	2,3 %	66,3 %	4,8 %	14,3 %	14,6%
Prof. certifiés	73,2 %	7,9 %	16,1 %	2,9 %	50,9 %	5,2 %	26,9 %	17%
Prof. des écoles	96,9 %	2,9 %	0,1 %	0 %	95,1 %	2,6 %	1,4 %	0,1%
PLP	76,6 %	4,6 %	13,4 %	5,4 %	53,3 %	6 %	15,7 %	25%
SASU	70,8 %	10,3 %	10,2 %	8,7 %	49,6 %	4,8 %	11,1 %	34,5%
OEA	79,5 %	7,8 %	5,8 %	6,9 %	61 %	6,3 %	8,6 %	24,1%
Catég. A Trésor	91 %	2,1 %	1,5 %	5,4 %	68,9 %	0,6 %	1,2 %	29,3%
Contrôl. Trésor	62 %	12,8 %	13,7 %	11,6 %	39,3 %	4,2 %	14,4 %	42,2%
Catég. A Impôts	85,6 %	4,1 %	1,9 %	1,5 %	66,4 %	1,2 %	3,1 %	13,5%
Contrôl. Impôts	71 %	14,7 %	8,8 %	5,4 %	48,8 %	7,1 %	16, 8 %	27,3%
Commissaires	100 %				*	*	*	*
Commandants	99,6 %	0,4 %			*	*	*	*
Ingénieurs TPE	93,2 %	3,8 %	1,6 %	1,4 %	86,2 %	1,7 %	3,5 %	8,6%
Techniciens TPE	85,4 %	3,9 %	6,8 %	3,9 %	61,2 %	2 %	8,7 %	28,2 %
Adj. administr.	17,4 %	13,8 %	8,8 %	6 %	55,4 %	5,4% %	12,7 %	25,5 %

(1) temps complet. (2) temps partiel.
* effectifs non significatifs

42) En dépit de l'attractivité de la CPA, un pourcentage non négligeable d'agents choisit en effet de travailler à temps partiel. Ces choix, qui sont financièrement moins intéressants que celui de la CPA, peuvent surprendre. Les raisons en sont multiples : ignorance de la CPA, conditions d'obtention de la CPA non remplies, refus de la clause imposant un départ en retraite à 60 ans.

Cette forte prévalence d'une activité à temps non complet, de l'ordre de 50 %, concerne donc tous les corps examinés à une exception significative, celle des enseignants du premier degré. Pour ces agents, la quasi généralisation du temps complet s'explique d'abord par une tradition bien ancrée : le temps partiel qui ne leur est proposé, réglementairement, qu'à hauteur du mi-temps contrairement aux autres corps, est quasiment ignoré y compris chez les femmes. Un élément conjoncturel vient s'y rajouter : la minorité d'agents travaillant jusqu'à 60 ans souhaite acquérir un échelon supplémentaire et, pour ce faire, travaille à temps complet.

IV – La forte fréquence des carrières dites « incomplètes » dans la fonction publique

A – Un concept à expliciter

D'un point de vue juridique, cette notion n'existe pas dans la fonction publique. Le code des pensions ne contient en effet aucune règle équivalente à celle qui fonde le régime général et qui impose d'avoir cotisé pendant 160 trimestres pour pouvoir bénéficier d'une retraite au taux plein. Les seules indications qui y figurent concernent un nombre minimum d'années de cotisations (15) et les deux plafonds d'annuités rappelés ci-dessus (37,5 sans bonifications, 40 avec bonifications). Par ailleurs ont été prévus des âges minimum pour partir en retraite (55 ou 60 ans) ainsi qu'un âge limite (65 ans) qui ne connaît qu'un nombre réduit de dérogations.

Le débat public sur les retraites a cependant conduit à des comparaisons systématiques, parfois polémiques, de la situation respective des agents dans le régime général et dans les régimes spéciaux. La décision prise en 1993 d'allonger progressivement la durée de cotisation dans le régime général de 37,5 à 40 ans a conduit, de fait, à considérer que les retraites liquidées dans les régimes spéciaux sur la base de 37,5 annuités correspondaient à une carrière « complète » et que, par la même, toute carrière liquidée sur des bases inférieures était une carrière « incomplète ». L'EIR qui est le seul instrument permettant actuellement d'avoir une approche comparative en la matière a totalement intégré ces pratiques et fonde notamment sa méthodologie et ses résultats sur cette distinction entre carrières complètes et incomplètes.

B – Un phénomène croissant

Le pourcentage d'agents retraités avec une carrière « incomplète » est tout à fait significatif. Selon l'EIR 2001, le pourcentage de carrières « incomplètes » est, au niveau des retraités unipensionnés fonctionnaires civils de l'Etat, de 38,4 % chez les hommes et de 49,4 % chez les femmes. Plus surprenant, ce phénomène, quoique significativement réduit, subsiste chez les retraités pluripensionnés fonctionnaires civils : 7,6 % des hommes et 40,6 % des femmes sont concernés.

La confrontation des données relatives à la durée moyenne de carrière rémunérée[43] du stock de retraités, d'une part, et du flux 2001, d'autre part fait apparaître pour les fonctionnaires civils retraités une tendance à l'accroissement. de cette proportion. Cette durée moyenne prend en compte les deux éléments constitutifs des retraites que sont la durée des services et les bonifications retenues. Il est précisé que les bonifications incluent, en dehors de celles figurant aux articles L. 12 (cf. III^{ème} partie, chapitre II), les bonifications ne figurant pas au CPCMR, dites bonifications du cinquième, attribuées à certains corps classés hors catégorie[44]. Au total, pour les pensions normales qui représentent près de 90 % du total des pensions, la diminution en annuités servies entre le stock et le flux 2001 des retraités est significative : 36,20 annuités pour l'ensemble des retraités, 35,70 annuités pour le flux 2001 soit un écart d'une demi annuité[45].

43) Pour la validité de la comparaison ont été exclues de l'évaluation les pensions bonifiées concédées au titre du L. 17 (minimum garanti de pension) et du L. 30 (minimum garanti invalidité) et n'ont été retenues que les pensions dites normales dont la durée effective résulte d'un choix conscient de chaque agent.

44) Sont rangés dans cette catégorie, les corps de fonctionnaires (police nationale, personnels pénitentiaires, corps de la navigation aérienne …) qui, en contrepartie de certaines sujétions ou obligations, sont classés, pour la détermination de leurs indices de traitement, « hors catégories » c'est-à-dire en dehors des catégories statutaires classiques (A, B et C).

45) Les services retenus en définitive pour la liquidation peuvent être inférieurs compte tenu des divers écrêtements prévus par la réglementation aux services acquis par chaque agent.

	Services retenus en jours	Bonifications du cinquième en jours	Bonifications L. 12 en jours	Total en jours	Total en annuités
Stock 2001	12 247	144	638	13 029	36,20
Flux 2001	12 177	177	499	12 853	35,70

Ce constat d'ensemble est corroboré par les observations que l'on peut faire sur les seuls services effectifs accomplis par les agents retraités. Une évolution significative peut en effet être observée dans ce domaine entre l'ensemble des fonctionnaires retraités et ceux qui le sont devenus en 2001 : le pourcentage d'agents ayant effectué en moyenne des services effectifs inférieurs à 37, 5 annuités a augmenté de presque 2 points entre la population totale de retraités (70,2 %) et le flux 2001 (71,8 %). Certes, la prise en compte des bonifications permettra à un certain nombre de ces agents d'atteindre ou de dépasser le taux de 75 %. Il n'en demeure pas moins que la tendance observée traduit une appétence générale, dans le cadre des règles actuelles, à faire prévaloir sur l'objectif d'une carrière complète des considérations privilégiant les choix de vie individuels.

C – De fortes disparités par catégorie et par corps

Au-delà de la tendance de fond observée au niveau global, de fortes variations sont constatées entre catégories. Ainsi, le très faible pourcentage d'agents « hors catégorie » disposant de services effectifs égaux ou supérieurs à 37,5 annuités (0,7 % des 5 240 fonctionnaires concernés) est dû à un système de bonifications particulièrement avantageux qui permet de compenser des durées de services effectifs réduites. Sur les 815 fonctionnaires de police de catégorie B partis en retraite en 2001, seuls 2 avaient des services effectifs supérieurs à 75 semestres. Pour les autres, les contingents les plus importants de retraités totalisaient respectivement 63 et 65 semestres.

La situation des fonctionnaires de catégorie C s'explique, quant à elle, par une forte propension à avoir des carrières de pluripensionnés. C'est en particulier le cas des ouvriers d'accueil et d'entretien de l'éducation nationale : seuls 5,2 % des 1 769 agents partis à la retraite ont exercé au moins durant 75 semestres dans la fonction publique d'Etat.

Mais, à l'intérieur de la catégorie A, les variations constatées entre les corps sont considérables : il n'y a rien de comparable, en effet, entre les agents du Trésor, des impôts ou de l'équipement, pour lesquels le pourcentage des agents ayant des services effectifs supérieurs à 75 semestres tourne autour de 80 %, et les personnels enseignants, le pourcentage tombant à 43 % pour les agrégés et à 38 % pour les certifiés. Ces différences doivent sans doute beaucoup à un recours variable au temps partiel durant la carrière, à la féminisation plus marquée de certains corps, voire à une entrée dans la vie active plus tardive notamment pour les enseignants. Mais un élément important d'explication est aussi vraisemblablement à rechercher dans la mise en œuvre d'une politique très active de promotion interne qui peut varier fortement d'un ministère à

l'autre. Les promotions de corps (notamment de la catégorie B à la catégorie A), fréquentes dans certaines administrations, ont ainsi permis à des agents recrutés jeunes au niveau du baccalauréat tout à la fois d'accomplir des carrières longues et de partir en CFA avant 60 ans. Une situation inverse prévaut généralement chez les enseignants du second degré : recrutés en catégorie A après des études supérieures, ils remplissent moins souvent la condition de 40 années de service exigée pour le CFA et privilégient donc la CPA. Pour certains corps d'encadrement, la prise en compte des années de formation accomplies dans de grandes écoles d'application permet de combiner carrières complètes et études longues.

Les bonifications, quoique variables d'un corps à l'autre, sont d'un poids moindre et ne peuvent donc pas, de loin, compenser les écarts constatés en termes de services effectifs.

Au total, les effets combinés produisent des durées moyennes de carrière présentant des différences sensibles.

Durées de carrière et bonifications de service dans divers corps de fonctionnaires

Corps	Services retenus[46]	Bonifications du cinquième	Bonifications L 12	Total en jours	Total en annuités
Professeurs certifiés	11 945	0	644	12 589	34,9
Professeur de lycée profession.	11 262	0	981	12 243	34
Professeurs agrégés	12 459	0	568	13 027	36,2
APASU	12 853	0	578	13 431	37,3
Catégorie A Trésor	12 979	0	528	13 507	37,5
Catégorie A Impôts	13 072	0	376	13 448	37,4
Commissaires	12 058	1 025	192	13 275	36,9
Commandants	11 311	1 583	134	13 028	36,2
Catégorie A Equipement	13 166	0	399	13 565	37,9
Ouvrier d'entretien et d'accueil	10 572	0	872	11 444	31,7
Adjoints administratifs	10 400	0	665	11 055	30,7
SASU classe normale	11 817	0	646	12 463	34,6
SASU classe exceptionnelle	12 909	0	577	13 486	37,5.

Source : service des pensions

46) Les services retenus figurant dans le tableau ci-dessus correspondent à des services écrêtés.

A législation constante le mouvement ainsi constaté d'amplification du phénomène des carrières incomplètes a toute chance de perdurer dans les prochaines années. Les tendances actuellement observées en matière de démographie ainsi que dans les pratiques et les comportements de travail ne permettent guère d'envisager un renversement de cette tendance ni à court, ni à moyen terme. L'entrée de plus en plus tardive dans la vie active (à l'éducation nationale, l'âge moyen des personnels enseignants recrutés est actuellement supérieur à 25 ans) ne manquera pas d'avoir des répercussions sur la durée de cette dernière. De même, le temps partiel qui ne s'est réellement développé qu'après l'ordonnance de 1982, n'a affecté que partiellement les générations partant actuellement à la retraite (une vingtaine d'années sur une carrière complète). Il ne produira son plein effet que sur les générations qui partiront à la retraite autour de 2020. La tendance à la poursuite de ce mouvement va donc subsister, ce qui est une dimension importante du problème à prendre en compte dans toute réflexion sur la durée de cotisation exigible.

Cette réflexion doit aussi inclure l'existence d'un pourcentage significatif d'agents qui disposent d'un nombre élevé d'annuités. Ainsi, parmi les agents partis en retraite en 2001, plus de 12 % avaient des services effectifs égaux ou supérieurs à 40 annuités (et ce sans prise en compte des bonifications d'annuités) avec des variations substantielles entre ministères (moins de 2 % à l'intérieur, 10 % à l'équipement, 11 % à l'éducation nationale, 17 % à La Poste et France Télécom et 26 % au ministère des finances).

V – Des retraités pluripensionnés de plus en plus nombreux

Nombre des 57 393 fonctionnaires partis en retraite en 2001 sont des pluripensionnés qui perçoivent, outre la pension concédée par l'Etat, une ou plusieurs autres pensions[47] au titre des autres régimes auxquels ils ont cotisé au cours de leur carrière professionnelle.

Le nombre d'agents pluripensionnés est important et croît régulièrement. En rèle générale, les montants de retraite qui leur sont servis sont plus faibles, à durée de carrière identique, que ceux perçus par leurs homologues unipensionnés. Cette situation nécessite

47) En règle générale, un pluripensionné dispose de deux pensions, mais certains d'entre eux relèvent de trois régimes de base différents, voire plus.

impérativement d'être mieux connue : la mise en place du répertoire national des retraités (RNR) devrait le permettre.

A – Un phénomène en croissance régulière

Selon l'EIR 2001, la répartition des retraités de 2001, tous régimes confondus, entre unipensionnés (63,6 %) et pluripensionnés (32,4 %) est d'une grande stabilité par rapport à 1997 (32,2 % de pluripensionnés).

A l'inverse, pour les seuls retraités de la fonction publique d'Etat, la part des pluripensionnés[48] a augmenté de près d'un point entre 1997 et 2001 (36,7 % en 1997, 37,5 % en 2001) et le mouvement est encore plus sensible dans les générations récentes de retraités : la part des pluripensionnés est de 36,7 % dans la génération 1930 (EIR 1997) et de 42 % dans la génération 1934 (EIR 2001).

Le recul de l'âge d'entrée dans la fonction publique qui a été observé ces dernières années et qui conduit à ce que nombre de parcours professionnels débutent dans le secteur privé de même que la sensible augmentation du nombre de salariés du secteur privé qui se reconvertissent dans le secteur public, via les concours de recrutement qui leur ont été largement ouverts, devraient contribuer à l'accentuation de ce phénomène à l'avenir.

B – Des niveaux de pension plus faibles, sauf exception, que chez les unipensionnés

Ce constat est patent pour les retraités pluripensionnés qui ont accompli une carrière complète.

48) Ces pluripensionnés sont ventilés de la manière suivante : sur les 37,5 %, 27,1 % sont des pluripensionnés du régime fonctionnaire et du régime général, 6,6 % sont des pluripensionnés du régime fonctionnaire, du régime général et des autres régimes ; enfin 3,8 % sont des pluripensionnés du régime fonctionnaire et des autres régimes.

Montants mensuels moyens bruts des avantages principaux de droit direct

		Ensemble des carrières	Carrières complètes	Carrières incomplètes
Unipensionnés civils	Hommes	2 058 €	2 202 €	1 806 €
	Femmes	1 625 €	1 842 €	1 245 €
Pluripensionnés civils	Hommes	1 718 €	1 756 €	1 651 €
	Femmes	1 270 €	1 468 €	924 €

Source : EIR 2001 DREES.

A durée de carrière identique voire plus longue, les retraites des pluripensionnés sont, en moyenne, inférieures de 20 % à celles de leurs homologues unipensionnés. Ceci est la conséquence mécanique des différences importantes de valorisation des années cotisées entre le régime de la fonction publique et le régime général : le dispositif est incontestablement plus généreux dans les fonctions publiques (la pension est liquidée sur l'indice de fin de carrière perçu durant au moins 6 mois) que dans le régime général (prise en compte des 25 meilleures années). Dans le cas d'un pluripensionné ayant débuté sa carrière dans le régime général, sont pris en compte automatiquement tous ses salaires de début de carrière ce qui peut avoir un impact défavorable sur des droits à pension totaux. La pénalisation relative est variable en fonction des profils de carrière dans la fonction publique des agents concernés. Elle est faible, voire nulle, en cas de déroulement de carrière dans un corps de catégorie C. Elle est forte si l'agent accède à un corps de catégorie A.

Sont notamment concernés par ce phénomène les enseignants qui, après avoir accompli un début de carrière dans l'enseignement privé sous contrat, ont ensuite intégré l'enseignement public.

Pour les retraités pluripensionnés ayant effectué des carrières incomplètes, un décalage identique est constaté au niveau des pensions perçues (25 % chez les femmes, 9 % chez les hommes).

Les travaux spécifiques faits par la DREES (grâce à l'outil Oscarie) pour estimer, à partir de carrières-type, les taux de remplacement obtenus par des agents uni- et pluripensionnés, aboutissent au même constat. Dans pratiquement tous les cas étudiés, le taux de remplacement net des pluripensionnés est inférieur à celui des unipensionnés de la fonction publique. Ce n'est que dans des circonstances bien particulières (carrières incomplètes en raison de longues périodes de temps partiel ou d'interruption de services) que, dans certains cas, les pluripensionnés ont,

en moyenne, des montants de pension et des taux de remplacement plus élevés que les unipensionnés[49] de la fonction publique d'Etat.

Toujours à la demande de la Cour, la DREES a évalué dans les montants de pensions alloués aux fonctionnaires civils les parts respectives du régime de retraite des fonctionnaires et du régime général. Le pourcentage de l'avantage principal procuré par le régime des fonctionnaires est de 84,8 % du total des pensions, tous régimes confondus, obtenues par les intéressés. L'observation de la dispersion[50] de ce taux atteste de la brièveté de la carrière faite en moyenne dans le régime général par les fonctionnaires civils : ainsi le quart des pluripensionnés civils a un avantage de retraite provenant du régime général inférieur ou égal à 5 % du montant total de sa pension (soit environ 17 trimestres de cotisation en moyenne).

L'EIR constitue un jalon important pour une meilleure connaissance de la réalité des pluripensionnés. Pour autant, cette dernière nécessite d'être encore mieux appréhendée, et de manière exhaustive, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les pouvoirs publics et les institutions de retraite sont conscients de cet enjeu.

❖

Plusieurs enseignements principaux peuvent être tirés de cette analyse visant à mieux cerner à la fois la réalité des pensions servies et les conditions à l'intérieur desquelles s'effectuent les choix de cessation d'activité des fonctionnaires civils :

- les situations, qu'il s'agisse des taux de remplacement effectif ou de la durée réelle des carrières validées, sont beaucoup plus diverses parmi les fonctionnaires civils de l'Etat que la référence faite en règle générale aux 75 % de taux de remplacement pour 37,5 années d'activité ne le laisse penser ;
- les cas de fonctionnaires pluripensionnés c'est-à-dire tirant leurs droits à pension à la fois du régime des fonctionnaires et d'autres

49) Le modèle Oscarie piloté par la DREES permet de simuler, pour des carrières-type très différenciées (allant de 1 à 1,4 SMIC, de 0,5 salaire plafond de la sécurité sociale, à 1 salaire plafond, de 1P à 2P), les taux de remplacement nets correspondant à des carrières d'unipensionnés dans le privé et dans le public et à des carrières de pluripensionnés privé-public et public-privé.

50) Dispersion des taux observés :

Population	1er quartile	médiane	3ème quartile
RG + civils	79 %	90 %	95 %
RG + FPTH	73 %	85 %	93 %

régimes notamment le régime général, sont fréquents et ce phénomène devrait aller en s'amplifiant ;

- la politique des promotions de fin de carrière visant à faire bénéficier les agents de meilleurs droits à pension ultérieurs est fréquente mais d'intensité très variable selon les ministères ;
- l'âge moyen de départ en retraite est proche de 57,5 ans, sous l'effet notamment du classement en « services actifs » de nombreux corps de fonctionnaires et de la possibilité offerte aux fonctionnaires mères de famille de trois enfants de partir sans condition après 15 ans de service ;
- les agents privilégient de façon générale les départs précoces au détriment souvent de l'utilisation de toutes leurs possibilités d'avancement de carrière dans leur corps ;
- le succès remporté par le congé de fin d'activité et la cessation progressive d'activité corrobore ce constat, en montrant que les fonctionnaires assument délibérément des choix induisant des baisses significatives de rémunérations d'activité voire, s'agissant de la cessation progressive d'activité, de leurs pensions.

Ces lignes de force correspondent à des comportements collectifs profonds et durables, si bien que seules des modifications très substantielles dans les modalités de calcul des pensions seraient de nature à modifier de façon significative l'âge effectif moyen de départ en retraite.

Les retraites complémentaires facultatives[51]

A l'inverse des salariés du secteur privé qui disposent, au-delà des régimes complémentaires obligatoires AGIRC-ARRCO de la possibilité de se constituer, dans un cadre collectif lié à l'entreprise, des droits supplémentaires à retraite assortis de déductibilité fiscale et sociale (dans la limite d'un plafond - retraite et prévoyance - n'excédant pas mensuellement, pour la contribution de l'employeur, 85 % du plafond de la sécurité sociale), les fonctionnaires titulaires des trois fonctions publiques ne bénéficient d'aucun régime complémentaire, obligatoire ou facultatif, pris en charge par l'employeur. Pour abonder leur retraites, les fonctionnaires peuvent recourir aux divers dispositifs d'épargne proposés par les institutions financières. Ils ont aussi la possibilité d'adhérer, sur la base du volontariat, à des organismes fonctionnant sous le régime associatif, ouverts aux seuls fonctionnaires et dont les produits bénéficient d'une fiscalité avantageuse : la totalité des cotisations est déductible du montant brut des revenus imposables à l'entrée, les rentes servies à la sortie étant comme les pensions assujetties à l'impôt sur le revenu.

Trois organismes se partagent l'ensemble des fonctions publiques : la MRIFEN présente plus particulièrement dans le milieu enseignant, la Préfon plus fortement représentée dans les autres secteurs de la fonction publique d'Etat et le CGOS (comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics) qui ne recrute que dans la fonction publique hospitalière.

L'association Préfon a été créée en 1964 à l'initiative des fédérations CFTC, CFDT, CGC et FO ainsi que d'un groupement de hauts fonctionnaires (UGCSFP) sous forme d'un régime de type L. 441 (code des assurances) et ce à la suite d'une tentative avortée de création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire. De longues discussions menées avec l'Etat ont ensuite débouché sur la construction d'un système original dénommé Préfon-Retraite en 1967. Pilotée par l'association Préfon, la gestion de Préfon-Retraite est confiée à la CNP qui est elle même réassurée auprès de trois grands assureurs nationaux (AXA, AGF, GAN). Ouvert à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires, Préfon-Retraite propose un cadre d'affiliation extrêmement souple avec des conditions d'âge très larges (de 16 à 69 ans) et un grand éventail de modalités de cotisations. L'adhérent de la Préfon peut choisir entre 11 classes de cotisation annuelle (en 2000 entre 171 et 3 084 €) avec également la possibilité de cotiser, sous forme de rachat, pour les années antérieures à l'affiliation. Préfon-Retraite fonctionne sur le principe de la capitalisation tout en ménageant une certaine solidarité entre les actifs et les retraités sous forme notamment de l'unicité du prix d'achat du point quel que soit l'âge de l'affilié et par une gestion technique et financière mutualisée entre actifs et retraités.

51) Les informations contenues dans les développements qui suivent sont extraites des rapports d'activité des organismes concernés.

La Préfon représente environ 40 % des compléments retraite de la fonction publique. La promotion de ce dispositif relève entièrement de l'association Préfon et s'appuie sur un important réseau de bénévoles syndicaux ainsi que sur le recours aux divers médias notamment syndicaux et sur un partenariat avec la Mutuelle nationale territoriale (MNT).

En 2001, la Préfon a 261 000 adhérents dont 201 000 actifs et 61 000 retraités. La période récente se caractérise par une forte croissance des nouveaux adhérents : (+ 24 000 environ entre 1981 et 1991 : + 100 000 environ entre 1991 et 2001). La répartition des adhérents par ministère employeur peut être appréhendée par le biais du recensement des centres de précompte, la plupart des fonctionnaires s'acquittant de leurs cotisations par la voie d'un précompte mensuel opéré sur leur traitement. A titre d'exemple, les cotisants actifs relevant de l'éducation nationale sont au nombre de 9 203 qui ont versé en moyenne, par l'intermédiaire des 363 centres de précompte existants, 330,20 € dont 197,57 € de cotisations annuelles et 132,63 € de cotisations de rachat.

La MRIFEN a une surface plus importante puisqu'elle compte 465 000 sociétaires en 2000 dont une très grande majorité (31 %) issue du monde enseignant qui était d'ailleurs à l'origine le public exclusif de cet organisme. Depuis, elle s'est ouverte à d'autres composantes de la fonction publique dont la Mutuelle Générale (44 000 adhérents) et la Mutuelle Fonction publique (68 000 adhérents). Une très forte croissance des effectifs a également été constatée ces dernières années (200 600 cotisants en 1991, 295 800 en 1995, 368 000 en 2000) parallèlement à une sensible augmentation des cotisations (597,45 € en 1990, 647,30 € en 1995, 935,12 € en 2000). Durant la même période, le nombre des allocataires a plus que doublé, pour un montant moyen de prestations de 1 945,25 € en 2000.

Le principal produit distribué par la MRIFEN est le CREF fondé sur un régime mixte de répartition et de capitalisation[52].

Les taux de pénétration de la Prefon et de la MRIFEN sont de l'ordre de 12 % si on se réfère à l'ensemble de la FPE et de la FPT. Les informations disponibles semblent indiquer, par ailleurs, que les adhérents de ces deux organismes se recrutent principalement dans les corps de fonctionnaires de catégorie A.

Le coût fiscal de ces dispositifs est évalué par le ministère du budget à environ 100 M€ pour la Prefon et pour la MRIFEN.

52) L'insuffisance du provisionnement réalisé depuis l'origine sur ce produit a imposé, suite à la transposition en 2001 des directives européennes sur l'assurance, des mesures sévères de redressement et des transformations substantielles dans les modalités de gestion sous l'autorité de la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance.

Chapitre III

Le cadre budgétaire et comptable

Pour des raisons tenant tout à la fois à l'histoire du régime, à ses caractéristiques propres et aux règles fixées par la loi organique relative aux lois de finances, les opérations afférentes au régime des pensions civiles et militaires de retraite – tant en dépenses qu'en recettes – ne sont retracées au sein du budget et des comptes de l'Etat que de façon éclatée et difficilement lisible. Ce manque de transparence ne permet pas à la représentation nationale d'appréhender de façon précise l'équilibre financier immédiat du régime, pas plus que ses perspectives à long terme. Aussi, la Cour a-t-elle déploré[53] que l'autorisation parlementaire ne porte que sur les dépenses et non sur l'équilibre d'ensemble du régime[54], que le vote sur les dépenses soit lui-même fractionné entre l'ensemble des fascicules ministériels[55] et que les crédits inscrits au budget des charges communes n'aient aucune signification propre puisqu'ils « soldent » en quelque sorte les insuffisances ou approximations qui affectent le calcul des dotations ministérielles. L'usage s'était certes répandu de communiquer à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances des informations à caractère plus synthétique, incorporées dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances ou, tous les 2 ans, dans l'annexe « jaune » relative aux rémunérations et pensions de retraite dans la fonction publique. Mais il s'agissait seulement de données à caractère informatif, non articulées avec les crédits budgétaires et ne répondant à aucun cadre normalisé et stable soumis au vote du Parlement.

Conformément au souhait exprimé par la Cour[56], la refonte de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances a été l'occasion de décider que seraient retracées à l'avenir dans un cadre spécifique et de façon exhaustive et transparente les charges et les ressources de ce régime de pensions. L'article 21 (I-3ème alinéa) de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances a en effet prévu la mise en place, à compter du budget 2006, d'un compte d'affectation

53) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 p. 48.

54) Les crédits ouverts correspondent au montant brut des dépenses attendues. Le budget de l'État enregistre par ailleurs des recettes qui viennent atténuer le coût réel des pensions mais qui, en application du principe de non affectation des recettes, sont comptabilisées sur cinq lignes différentes de recettes non fiscales : retenues pour pensions des fonctionnaires en activité, retenues sur traitements des fonctionnaires affectés à France Télécom, versements de La Poste, cotisation versée par les organismes employant des fonctionnaires détachés, versement de la soulte de France Télécom.

55) Chaque ministère est doté de crédits correspondant au paiement des pensions de ses anciens fonctionnaires.

56) Ibidem.

spéciale retraçant, en recettes et dépenses, les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires.

Les conditions sont ainsi créées pour parvenir, sans bouleversement institutionnel, à la transparence qu'exigent tant l'importance des masses financières en cause au sein du budget de l'Etat que la nécessité de pouvoir situer précisément ce régime au regard des autres composantes du système de retraites.

La Cour estime que cette exigence de transparence, ainsi que la logique de responsabilisation des administrations sur leurs coûts et leurs résultats poursuivie par la nouvelle loi organique, doivent conduire à abandonner la pratique actuelle consistant à imputer à chaque ministère les dépenses de pension servies à ses anciens fonctionnaires. Aux lieu et place de cette imputation qui n'est que la traduction des décisions passées en matière de personnel, devrait être instituée une contribution de chaque ministère aux charges du régime des pensions. Celle-ci devrait correspondre à l'application aux traitements indiciaires servis par chaque ministère à ses agents en activité d'un taux de « contribution employeur » (l'équivalent d'une cotisation patronale) unique fixé de manière à assurer l'équilibre du régime dont relèveraient les agents titulaires de tous les ministères.

Elle estime également souhaitable[57] que soient retracées, dès la mise en place du compte d'affectation spéciale, non seulement les charges de pensions elles-mêmes mais également les charges afférentes à la gestion des pensions (préliquidation, concession, paiement, contrôle) actuellement dispersées entre les ministères et souvent mal identifiées (cf. infra II^{ème} partie). Ce recensement et cette imputation sont en effet indispensables pour appréhender dans leur totalité les charges afférentes aux pensions et mesurer les coûts de gestion du régime. Ils pourraient s'opérer de façon progressive et n'inclure au départ que tout ou partie des coûts des services ministériels exclusivement dédiés à la gestion des pensions (service des pensions rattaché au ministère des finances, centres régionaux de paiement dépendant de la direction générale de la comptabilité publique, services de pensions des différents ministères).

Dans le même ordre d'idées, il serait logique qu'à terme soient retracées dans ce compte d'affectation spéciale les dépenses d'action sociale, ministérielle ou interministérielle, correspondant à des prestations

57) Ceci implique que les dispositions spécifiques de l'article 21.I. 3° de la loi organique relative au compte d'affectation spéciale « Pensions » dérogent à la règle générale posée par l'article 20.I. 1° qui interdit « d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toutes natures ».

spécifiquement destinées aux pensionnés (aide ménagère à domicile, aide à l'amélioration de l'habitat). Ceci permettrait d'avoir une vision consolidée des moyens consacrés par l'Etat à l'action sociale au bénéfice de ses retraités et permettrait d'établir des rapprochements avec des régimes comparables mais organisés en caisses de retraite, comme la CNRACL.

C'est à ces conditions, et à travers une lecture large de ce qu'il faut entendre par « opérations relatives aux pensions et avantages accessoires », que l'innovation introduite par la loi organique du 1er août 2001 produira pleinement les effets recherchés en termes de transparence.

A côté des modalités selon lesquelles doivent être retracés à l'intérieur de chacune des lois de finances les produits et les charges afférents au régime des pensions civiles et militaires de retraite, la Cour a soulevé depuis plusieurs années[58] le problème du traitement dans la comptabilité générale de l'Etat des engagements pris par ce dernier au titre des retraites dues à ses fonctionnaires. La nouvelle loi organique du 1er août 2001 n'a pas fourni d'indication particulière quant à la manière de traiter au plan comptable ces engagements de retraite. Trois types de solution sont envisageables :

- la première consisterait à porter au passif du bilan les engagements de retraite bruts (comme le font les Etats-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande), mais ce choix ne serait pas cohérent avec la décision d'exclure la dette implicite de la dette publique au sens du traité de Maastricht ;
- la deuxième solution viserait à décrire en annexe au bilan les engagements bruts, préalablement validés par un cabinet d'actuaires agréé par le ministère de l'économie, en précisant la portée et les limites des calculs ;
- la troisième solution tendrait à suivre en annexe au bilan la dérive du besoin de financement additionnel calculé par exemple sur les dix ou vingt exercices suivants.

La Cour souhaite que ces trois modalités fassent l'objet d'un examen approfondi et qu'une solution soit retenue dès que les règles applicables à la comptabilité de l'État à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique auront été arrêtées après avis du comité des normes de la comptabilité publique installé en mars 2002.

58) Cf. en particulier rapports sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (p. 176 et 177) et 2001 (p. 270 à 272).

Chapitre IV

Les perspectives de financement à long terme

Dans le prolongement des travaux menés sur le sujet depuis le début des années 1990, le conseil d'orientation des retraites a publié fin 2001 dans son premier rapport un ensemble de projections financières à long terme concernant les principaux régimes obligatoires de retraite, parmi lesquels figure le régime des pensions civiles et militaires des fonctionnaires de l'Etat[59]. Les principaux enseignements tirés de ces travaux, complétés par diverses informations contenues dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2003 (« Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique ») seront rappelés avant que ne soient analysés les taux de cotisations – explicites ou implicites – applicables à ce régime.

I – Les principaux enseignements des projections réalisées

Sur la base de l'hypothèse centrale de stabilité des effectifs de la fonction publique d'Etat tout au long de la période, les travaux font apparaître un rapport démographique qui se détériore très fortement jusque 2020, et un besoin de financement[60] qui croît assez régulièrement tout au long de la période (18,7 Md€ à l'horizon 2020 : 35 Md€ à l'horizon 2040) ce qui correspond, pour le budget de l'Etat, à la nécessité de dégager chaque année près d'1 Md€ supplémentaire par rapport à l'année précédente.

A – La forte détérioration du rapport démographique d'ici 2040

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution du rapport démographique pour les principaux régimes de retraite à l'horizon 2040, étant rappelé que les projections reposent sur un scénario de référence de

59) Les projections financières à long terme agrègent les données concernant les fonctionnaires civils et les fonctionnaires militaires. Compte-tenu du fait que le rapport démographique des militaires se situe déjà à un niveau peu élevé et ne devrait que très faiblement se détériorer d'ici 2020, les perspectives de financement analysées dans le champ du régime des pensions civiles et militaires, reflètent en réalité pour l'essentiel les évolutions propres au sous-ensemble constitué par les fonctionnaires civils.

60) Il convient de noter que cette approche, induite ici par le caractère comparatif de l'exercice de projection, ne préjuge pas du choix entre les trois types de solution envisageables au plan comptable pour retracer les engagements de retraite (cf. p. 66).

retour au plein-emploi d'ici 2010 (taux de chômage réduit à 4,5 % à cet horizon puis stable).

Rapport démographique corrigé

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	1,0
Salariés agricoles	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,2*	*0,2*
AGIRC	2,1	2,0	1,8	1,5	1,4	0,9
ARRCO	1,7	1,8	1,8	1,5	1,4	1,0
IRCANTEC	1,6	1,3	1,0	0,8	0,6	0,3
FPE	1,6	1,4	1,2	1,1	1,0	0,9
dont civils	1,9	1,6	1,3	1,2	1,1	0,9
dont militaires	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
CNRACL	2,9	2,5	2,0	1,6	1,3	0,9

Rapport entre le nombre d'actifs et la somme du nombre de droits directs et la moitié du nombre de droits dérivés (ce mode de calcul permet de neutraliser le poids variable des droits dérivés – pensions de reversion et d'orphelin - dans les différents régimes).

Source : Conseil d'orientation des Retraites. Premier rapport 2001. tableau n° 6 p. 319.

Les données relatives à la fonction publique de l'Etat mettent en évidence que la dégradation du rapport démographique est pratiquement exclusivement imputable au sous-ensemble constitué par les fonctionnaires civils (1,9 actifs par retraité en 2000 – 0,9 en 2040) et que cette détérioration s'opère pour l'essentiel d'ici 2020 (ratio de 1,1 en 2020). D'ici 2016 en effet, plus de la moitié des fonctionnaires aujourd'hui en activité auront pris leur retraite. Il faut y voir, par delà les évolutions démographiques générales, l'impact des politiques massives de recrutement menées dans la fonction publique dans les années 60 et 70. Ainsi, alors que le flux annuel de pensions d'ayants droit était d'environ 70 000 en 2001, il devrait passer à 85 000 environ en 2003 pour atteindre 95 000 dans la période 2007 – 2009. En 2020, sur la base de ces projections, le régime des pensions civiles et militaires de retraite compterait autant de pensionnés que d'actifs.

B – Le besoin de financement à l'horizon 2040 : 35,2 Md€ (valeur 2000)

Les soldes prévisionnels des principaux régimes établis par le Conseil d'orientation des retraites pour la période 2000 – 2040[61] mettent en évidence des besoins de financement pour le régime des pensions de l'Etat supérieurs à l'horizon 2020 aux besoins de financement de l'ensemble constitué par le régime général, l'ARRCO et l'AGIRC : 18,7 Md€ pour le premier cas, 18,5 Md€ pour le second dans l'hypothèse la plus défavorable[62].

Ces chiffres doivent être rapportés au poids respectif des régimes en termes d'actifs cotisants : six fois plus de cotisants à la CNAV qu'au régime des pensions de l'Etat. Ce rapprochement illustre le caractère massif et immédiat des déséquilibres financiers qui affectent ce régime.

Sur la période 2020 – 2040, le contraste tend à s'estomper : le besoin de financement de la « fonction publique d'Etat » continue à croître (35 Md€ 2000) mais tend à devenir inférieur à celui du sous-ensemble CNAV + ARRCO + AGIRC dont la situation se dégrade fortement à compter de 2020.

Ces projections, dont il convient de rappeler qu'elles reposent sur une hypothèse de stabilité des effectifs employés par l'Etat tout au long de la période, soulignent l'enjeu majeur que représente l'évolution des dépenses de l'espèce au sein du budget de l'Etat. C'est en effet un besoin de financement annuel supplémentaire voisin d'1 Md€ 2000 constants que l'Etat est, dans ces hypothèses, appelé à supporter puisque la dégradation du solde s'opère de façon pratiquement linéaire : 18,7 Md€ en 2020, près du double en 2040.

Il convient de souligner que la tendance à l'alourdissement relatif des charges de pension dans le budget de l'Etat ne constitue pas une rupture.

---

61) Cf. rapport 2001 du COR. Tableaux de la page 131. Les soldes commentés ci-après sont des soldes « élargis », c'est-à-dire prenant en compte outre les cotisations et prestations, les frais de gestion, les charges de compensation, les subventions, taxes et impôts affectés…

62) Les incertitudes techniques concernant l'évolution de la pension moyenne servie par le régime général ont conduit le COR à retenir deux hypothèses pour le solde de la CNAV.

Sur la période 1991 – 2001, cet alourdissement a été évalué à 7,4 Md€ constants en valeur 2001[63]. Mais les projections font apparaître tout à la fois une amplification du phénomène et son caractère continu tout au long des 40 années couvertes par cet exercice technique.

La robustesse du diagnostic général est confirmée par le fait que l'évolution lourde ainsi retracée n'est que faiblement affectée par l'utilisation d'hypothèses alternatives concernant l'évolution des effectifs cotisants. Ainsi dans l'hypothèse d'un maintien des effectifs des fonctionnaires dans la population active générale (soit une progression de 2,478 millions en 2000 à 2,563 millions en 2015 suivi d'une décroissance jusqu'à 2,412 en 2040), le besoin de financement serait légèrement réduit en 2020 mais légèrement supérieur en 2040.

II – Les taux de cotisation et leur évolution

Le régime de pension applicable aux fonctionnaires de l'Etat comporte un taux salarial de retenue pour pension (7,85 %) ainsi qu'un taux de contribution patronale mis à la charge des établissements publics employant des fonctionnaires détachés (33 %). En revanche, à la différence de la situation applicable à la CNRACL, c'est-à-dire aux agents relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière, il n'existe pas juridiquement de taux de cotisation « employeur » pour les fonctionnaires employés par l'Etat. Le rapprochement des dépenses de pension restant à la charge de l'Etat (après imputation des recettes provenant des retenues salariales) de la somme des traitements servis aux actifs permet cependant de calculer un taux de cotisation « employeur » qualifié souvent d'implicite et en outre incomplet puisqu'il ne prend pas en compte les coûts de gestion du régime. Pour 2003, selon les estimations faites par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie[64], le taux de cotisation implicite à la charge de l'Etat employeur s'élevait à 51,9 %, dont 44,7 % au titre des personnels civils et 91,8 % au titre des personnels militaires, soit un taux, s'agissant des fonctionnaires civils, plus de 3 fois supérieur à celui résultant de la réglementation et des conventions collectives applicables aux salaires du secteur privé[65].

63) Source : Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (annexe au projet de loi de finances pour 2003) - p. 33 § 2.1.1.1.

64) Source : annexe au PLF 2003 précitée.

65) Le taux de cotisation « employeur » applicable actuellement aux salariés du secteur privé est de 15,46 % pour un non-cadre et 15,60 % pour un cadre.

Pour comparer les cotisations du secteur privé et celles des fonctionnaires, le COR retient, de son côté, une approche un peu différente de celle du ministère des finances : raisonnement en termes de taux de cotisation global (part salariale et employeur), neutralisation des prestations d'invalidité qui font partie intégrante des pensions à la différence de ce que l'on constate dans le régime général, prise en compte dans le calcul du taux global de la totalité des rémunérations, y compris les primes. Ses calculs aboutissent à un taux de cotisation global (avec surcompensation) de 41,5 % pour les fonctionnaires civils et de 74,6 % pour les militaires, à rapprocher d'un taux global de 27,8 % pour les cadres du secteur privé et de 27,1 % pour les non-cadres en tenant compte du coût des cessations anticipées d'activité[66].

L'écart important ainsi constaté en matière de taux de cotisation global entre les fonctionnaires civils et les salariés du secteur privé résulte vraisemblablement de plusieurs facteurs : différences dans le caractère plus ou moins favorable des règles applicables dans ces deux régimes, écarts dans les caractéristiques socio-démographiques des populations concernées (notamment, proportion importante dans la fonction publique d'Etat des femmes et des cadres dont l'espérance de vie à 60 ans est élevée)…

Aucune étude ne permet d'apprécier à ce jour le poids respectif de ces différents facteurs.

La Cour s'attachera dans la II^{ème} partie du rapport à analyser les principales règles propres au régime des fonctionnaires civils.

Les projections effectuées à l'horizon 2040 par le conseil d'orientation des retraites impliquent, dans l'hypothèse où les effectifs d'actifs sont constants et à législation inchangée, une progression du taux global de cotisation de plus de 30 points à l'horizon 2040 (et de plus de 25 points dès 2020).

Cette évolution très préoccupante, du fait de ses implications sur le taux de cotisation implicite de l'Etat-employeur, c'est-à-dire sur la charge pesant sur l'ensemble des contribuables, appelle, parmi d'autres mesures, un réexamen rapide du niveau auquel sont fixés actuellement les deux taux de cotisation explicites, à savoir celui applicable aux établissements publics employant des fonctionnaires détachés et celui de la retenue salariale pour pensions.

- Le taux de contribution patronale mis à la charge des établissements publics employant des fonctionnaires détachés qui

66) Cf. rapport du COR p. 59.

continuent dans cette position à s'ouvrir des droits à pension a été fixé à 33 % par le décret du 24 mars 1992[67].

Le non-relèvement depuis lors de ce taux conduit aujourd'hui à un écart de plus de 18 points avec le taux de cotisation implicite de l'Etat-employeur et de près de 12 points avec le taux au titre des seuls personnels civils tels que calculés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Dans ses derniers rapports sur l'exécution des lois de finances[68], la Cour avait relevé l'importance de cet écart pour lequel aucune justification solide n'était apportée, qui privait le régime de recettes conséquentes[69] et aboutissait à une subvention occulte consentie par le budget de l'Etat à ces établissements.

La Cour ne peut que rappeler la nécessité de corriger rapidement cet écart et souligner qu'elle est rendue encore plus nécessaire et urgente par la nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui, à travers la mise en place d'une comptabilité analysant les coûts des différentes actions engagées dans des programmes, fait peser sur les gestionnaires publics une exigence accrue en termes de transparence et de vérité des coûts.

• Le taux actuel de la retenue pour pension effectuée sur le traitement indiciaire est de 7,85 %. Il peut être rapproché des taux applicables aux salariés du secteur privé qui cotisent au régime général (dans la limite du plafond de la sécurité sociale) pour la pension de base et aux régimes ARRCO-AGIRC pour la pension complémentaire. Les comparaisons établies par le conseil d'orientation des retraites[70] font apparaître, pour la fraction de rémunération située au-dessous du plafond[71], un écart de cotisation de 2,5 points entre salariés du secteur

67) Ce texte faisait suite à deux relèvements successifs opérés en 1986 (25 %) puis en 1991 (26,6 %) après que ce même taux soit demeuré inchangé pendant 23 ans (taux fixé à 12 % depuis 1966).

68) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 p. 48.
Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001 p 69.

69) De l'ordre de 150 M€.

70) P. 260. Rapport de décembre 2001.

71) Au 1er octobre 2002, 72 % des fonctionnaires civils avaient un traitement indiciaire brut inférieur au plafond de la sécurité sociale. Après prise en compte des rémunérations accessoires, cette proportion est d'environ 55 %.

privé et fonctionnaires[72] au bénéfice de ces derniers. L'écart se réduit à 0,55 point pour la fraction de rémunération située au-delà[73].

La prise en compte des perspectives de financement à long terme du régime et de l'écart actuel entre les cotisations des fonctionnaires et celles des salariés du secteur privé appellent à législation constante et sans même qu'il soit nécessaire de prendre en considération les niveaux de prestations offerts par les différents régimes, des mesures visant à relever le taux de la retenue pour pension.

72) 7,85 % pour les fonctionnaires ; 10,35 % pour les salariés du secteur privé (se décomposant en 6,55 % pour le régime général, 3 % pour l'ARRCO et 0,8 % pour l'AGFF).

73) Au-dessus du plafond et jusqu'à 4 fois le plafond, le taux est de 7,5 % à l'AGIRC et 0,9 % à l'ACFF soit 8,4%.

Deuxième Partie

Les principales règles caractéristiques du régime

Les développements qui suivent s'attachent à analyser les principales règles caractéristiques du régime des fonctionnaires civils de l'Etat, qu'il s'agisse de l'ouverture des droits à pension avant 60 ans (chapitre V), des bonifications d'annuités (chapitre VI), de l'application aux pensionnés des mesures salariales, indiciaires et statutaires bénéficiant aux fonctionnaires en activité (chapitre VII), des cotisations dérogatoires d'intégration de certaines indemnités dans le calcul de la pension (chapitre VIII) de diverses autres règles (chapitre X).

Ils analysent aussi les avantages familiaux (chapitre IX), qui sans être propres à ce régime, y présentent certaines particularités.

Compte tenu de la complexité du sujet, les pensions de reversion ne sont pas traitées dans le rapport.

Chapitre V

L'ouverture des droits à pension avant 60 ans

Comme dans les autres régimes de retraite de caractère obligatoire, l'ouverture du droit à pension dans le régime des pensions civiles de retraite des fonctionnaires de l'Etat est soumise à une condition d'âge minimum. L'âge minimum est en principe de 60 ans mais cette règle connaît des exceptions importantes. Avant de les examiner de façon détaillée, ce qui est l'objet de ce chapitre, il importe de souligner que dans ce régime, la condition d'âge minimum a un rôle plus important, car plus exclusif, dans l'ouverture du droit à pension que dans le régime général de la sécurité sociale (salariés du secteur privé) et dans les régimes (artisans et commerçants) qui sont alignés sur ce dernier. Dans ces régimes existe en effet, outre l'exigence de l'âge de 60 ans minimum, une condition de durée d'assurance qui s'apprécie tous régimes et est fixée à 160 trimestres au 1er janvier 2003. Si cette condition n'est pas remplie, la retraite liquidée sera calculée avec abattement, c'est-à-dire en appliquant un coefficient de minoration[74]. Une telle exigence en termes de durée d'assurance tous régimes n'existe pas, s'agissant des pensions civiles de retraite. Seule trouve à s'appliquer une condition de durée minimale de services effectifs fixée aujourd'hui à quinze ans et dont la finalité est différente. Cette clause de « fidélité » circonscrit l'accès au régime des pensions civiles aux seuls fonctionnaires ayant servi au minimum quinze ans mais n'exerce en pratique aucun effet restrictif au moment de la liquidation de la pension.

Ce contraste, s'ajoutant au fait que dans le régime général et les régimes alignés la condition d'âge minimum de 60 ans a vu et devrait continuer à voir son impact effectif s'effacer au bénéfice de la condition de durée d'assurance du fait de l'allongement à 160 trimestres de cette dernière, ne rend que plus importante l'analyse des dispositions qui, dans le régime des pensions civiles, permettent de bénéficier d'une pension avant 60 ans.

Ces dispositions sont de quatre ordres :

- absence de toute condition d'âge minimum : c'est le cas (prévu au L 24 I 3° a/) des femmes fonctionnaires mères d'au moins trois enfants ;
- âge minimum de 55 ans : il s'agit des fonctionnaires ayant accompli quinze ans de services effectifs comme « services actifs » ou de la catégorie B (art. L 24 I 1°) ;

74) Ce coefficient est de 1,25 point par trimestre manquant, soit par rapport aux 160 trimestres, soit par rapport aux 65 ans, la solution la plus avantageuse pour l'assuré étant retenue. Ainsi pour quatre trimestres manquants à 60 ans, le taux de la pension est ramenée de 50 % (taux plein) à 45 % [50 - (4 x 1,25 point)].

- âge minimum de 50 ans : il s'agit de fonctionnaires qui, comme les précédents ont accompli quinze ans de services actifs mais qui, sur la base de dispositions législatives particulières non insérées dans le code des pensions et en raison de limites d'âge statutaires basses, peuvent obtenir une pension dès 50 ans en tirant parti de la bonification dite « du cinquième » ;
- possibilité offerte aux fonctionnaires élus députés ou sénateurs d'obtenir à 50 ans la jouissance immédiate de leur pension (art. L. 75).

Les informations disponibles, issues des statistiques de gestion du service des pensions ne permettent pas de mesurer avec exactitude l'impact séparé de chacune des trois principales dispositions dérogatoires[75]. Elles fournissent néanmoins des indications pertinentes pour situer globalement le poids relatif des pensions ainsi liquidées dans l'ensemble des pensions civiles concédées.

Il apparaît ainsi que sur 57 393 pensions civiles de retraite liquidées en 2001 au bénéfice des fonctionnaires civils de l'Etat :

- 5 096, soit 8,9 % du total, étaient des pensions liquidées à des fonctionnaires mères de famille d'au moins 3 enfants avec un âge moyen à la radiation des cadres de 51,7 ans ;
- 23 371, soit 40,7 % du total, bénéficiaient à des fonctionnaires classés en « services actifs » avec un âge moyen à la radiation des cadres de 54,85 ans ;

Au sein de ce dernier sous-ensemble 5 597 (soit 9,8 % du total) appartenaient à des corps régis par des dispositions particulières et bénéficiant de la bonification du 1/5ème, avec un âge moyen constaté à la radiation des cadres de 53 ans.

❖

75) La quatrième -à savoir la possibilité offerte aux fonctionnaires élus députés ou sénateurs d'obtenir à 50 ans la jouissance immédiate de leur pension- ne concerne, par construction, que des effectifs très réduits (9 en 2001, 8 en 2000, 9 en 1999).

I – Le droit à pension sans condition d'âge des mères de familles d'au moins trois enfants

A – Les règles applicables

Les dispositions actuellement applicables (L. 24 I 3° a/) trouvent leurs origines dans deux lois votées dans les années 1920. C'est la loi du 14 avril 1924 qui a institué un droit à pension proportionnelle au profit des mères de famille d'au moins trois enfants ayant accompli au moins quinze années de services effectifs[76] et c'est celle du 30 mars 1928 qui a permis qu'une mère de famille remplissant ces conditions puisse en bénéficier sans condition d'âge[77]. L'objectif visé, dans le contexte démographique et économique de l'époque, était de permettre l'interruption de l'activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation des enfants et de compenser, par un départ anticipé à la retraite, les fatigues inhérentes à la maternité. Des dispositions législatives ultérieures ont élargi, à la marge, le dispositif. Outre les mères d'au moins 3 enfants vivants, la possibilité de départ anticipé a été étendue par la loi du 20 septembre 1948 en autorisant la prise en compte des enfants décédés par faits de guerre. La loi du 31 décembre 1970 a permis l'octroi d'une pension à jouissance immédiate à la femme fonctionnaire mère d'un enfant infirme atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %. Quant à la loi de finances rectificative n° 77-1466 du 30 décembre 1977, elle a assimilé aux propres enfants de la femme fonctionnaire les enfants élevés par elle pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire : la compensation des charges de maternité s'est ainsi élargie aux charges d'éducation des enfants.

Il convient de souligner que les pensions ainsi liquidées se voient appliquer les règles de droit commun valant pour l'ensemble des pensions. Elles ne sont assujetties à aucune disposition particulière en matière de cumul de pensions et de rémunérations d'activité[78]. Elles sont susceptibles de bénéficier des règles fixées aux articles L. 15 et 16 visant à appliquer aux pensionnés les réformes statutaires ou rehaussements

76) A cette époque, le droit à pension n'était ouvert qu'aux fonctionnaires ayant accompli 25 années de services effectifs.

77) Ce texte ouvrait également le droit à une pension immédiate à la femme fonctionnaire lorsqu'elle même ou son conjoint étaient atteints d'une infirmité ou maladie incurable les plaçant dans l'impossibilité d'exercer leur profession.

78) Les dispositions des articles L. 84 et L. 88 du code des pensions leur sont applicables. Voir pour leur analyse la III^{ème} partie – Chapitre VI du présent rapport.

indiciaires destinés aux actifs. La majoration de pension de 10 % réservée par l'article L. 18 aux titulaires ayant élevé au moins 3 enfants leur est appliquée à la date de l'entrée en jouissance de la pension ou, à défaut, dès que la condition d'éducation des 3 enfants (pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire) est remplie.

B – Les caractéristiques des bénéficiaires

Une analyse des pensions liquidées en 2001[79] permet de situer, à grands traits, ces pensions par rapport à celles liquidées la même année pour l'ensemble des femmes fonctionnaires.

Pensions liquidées en 2001

	Nombre	Age moyen de radiation des cadres	Taux moyen de liquidation	Montant principal de pension	Montant de la majoration pour enfants	Total
Ensemble des pensions des femmes	29 438	57 ans 2 mois	66,82 %	19 762 €	489 €	20 251 €
Pensions des mères de famille d'au moins 3 enfants	5 097	51 ans 8 mois	60,02 %	17 052 €	1 519 €	18 571 €

Source :

Il ressort de ce tableau que :

- une pension sur six liquidées au bénéfice d'une femme fonctionnaire l'est en application des dispositions de l'article L. 24-I-3° a/ ;
- l'âge moyen de radiation des cadres des mères de famille d'au moins trois enfants est inférieur de près de six ans (autour de 51 ans et six mois) à celui de l'ensemble des femmes fonctionnaires (autour de 57 ans) ;
- le taux moyen de liquidation est inférieur de près de sept points[80] ;

79) Les données correspondantes pour 1999 et 2000 ont également été analysées. Elle révèlent une grande similitude avec celles concernant 2001.

- l'écart moyen au niveau des pensions servies (hors majoration de 10 % pour trois enfants élevés) proche de 3 000 € par an, est ramené à moins de 2 000 € par an après prise en compte de la majoration de 10 %.

Cette analyse -effectuée sur des moyennes- tend à démontrer que les dispositions permettant un départ anticipé aux mères de famille d'au moins trois enfants, après quinze ans de service, sont davantage utilisées comme un moyen de mettre fin plus tôt à une carrière normale en minimisant la perte de pension associée à ce choix, plutôt que comme un moyen permettant de mettre fin beaucoup plus tôt à une carrière professionnelle au service de l'Etat soit pour se consacrer à l'éducation des enfants, soit pour entreprendre une activité professionnelle dans un autre secteur.

Elle est corroborée par les variations sensibles qui peuvent être observées en la matière suivant les corps et les catégories de fonctionnaires. Celles des catégories A et B partent, pour nombre d'entre elles, à un âge moyen nettement plus élevé (par exemple, 54 ans chez les agrégées et les professeures certifiées, 55 ans chez les attachées et les secrétaires d'administration scolaire et universitaire), l'inverse étant plutôt relevé dans les corps de catégorie C (50 ans chez les adjoints administratifs, 51 ans chez les ouvriers d'entretien et d'accueil du ministère de l'éducation nationale).

Le choix de quitter très tôt la fonction publique pour se consacrer à l'éducation des enfants ou de s'engager dans une activité professionnelle relevant d'un autre secteur, s'il est loin d'être général, n'est pas pour autant tout à fait exceptionnel. Ainsi une analyse détaillée effectuée sur la ventilation par âge des femmes fonctionnaires ayant fait liquider leur pension en 2000 et 2001 sur la base de l'article L 24-I-3° a/ fait apparaître qu'environ 5 % des bénéficiaires avaient un âge inférieur à 40 ans et 8,5 % environ un âge compris entre 40 et 44 ans.

80) Un âge moyen à la radiation des cadres inférieur de 6 ans devrait se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par un taux de liquidation inférieur de 12 points (six annuités à 2 % l'annuité). L'écart, plus faible (7 points), constaté sur le taux moyen de liquidation s'explique par le fait que les mères de famille bénéficient toutes au minimum de 3 annuités gratuites au titre des enfants élevés (bonification de l'article L 12 b/).

Répartition par âge des bénéficiaires

Age à la radiation des cadres	Flux 2000	Flux 2001
< 40 ans	277	218
40 à 44 ans	461	432
45 à 49 ans	686	649
50 à 54 ans	2 187	2 102
55 et +	1 638	1 696
Total	5 249	5 097

Source : service des pensions

La Cour a ainsi relevé en 2001 -les cas sont statistiquement très rares mais révélateurs de l'utilisation qui peut être faite d'un système particulièrement souple- des cas de liquidation de pension à :

- 35 ans : cas d'une agent administrative (montant annuel de la pension 7 364 € pour un taux de liquidation de 33 %) ;
- 36 ans : cas d'une adjointe administrative (montant annuel de la pension 7 587 € pour un taux de liquidation de 34 %) ;
- 36 ans : cas d'une ingénieure (montant annuel de la pension 14 767 € pour un taux de liquidation de 39 %) ;
- 37,3 ans : cas d'une adjointe administrative (montant annuel de la pension 8 628 €[81] pour un taux de liquidation de 38,7 %).

C – Le coût pour le régime des pensions civiles de cette possibilité de départ anticipé

Il ne peut être procédé à une lecture directe des dépenses supplémentaires induites pour le régime des pensions civiles par ce dispositif dérogatoire. Il faut prendre en compte en effet à la fois les dépenses tenant au service de la pension pendant environ sept années supplémentaires et l'« économie » tenant au fait qu'au-delà de ces sept années, la pension qui est servie est d'un niveau moyen plus faible en raison du nombre d'annuités réduit par la radiation des cadres précoce.

81) Ces quatre montants seront majorés de 10 % à l'âge où les conditions d'éducation des enfants (9 années avant l'âge de 16 ans) seront remplies, revalorisés, outre les mesures générales d'augmentation des traitements et pensions, par les améliorations statutaires applicables au corps d'origine et, ce, pendant une durée qui peut être estimée actuariellement aujourd'hui à au moins 45 ans.

Les estimations réalisées situent le surcoût net annuel à environ 300 M€, ce qui représente 1,5 % du montant total des pensions civiles payées annuellement.

La Cour n'a pas eu connaissance de travaux permettant d'analyser l'évolution future de cette dépense. En supposant les comportements inchangés, cela exigerait en effet de connaître précisément la situation au regard des deux conditions posées par l'article L. 24 I 3° (trois enfants – quinze ans de services) de chacune des générations de femmes fonctionnaires actuellement employées.

Comme la Cour a pu le constater dans les différents ministères examinés, les informations utiles ne sont en effet pas traitées par les ministères employeurs au motif qu'elles sont sans lien immédiat avec leur politique de gestion des ressources humaines. En l'absence de mise en place d'un dispositif du type « compte individuel de retraite », elles ne sont pas davantage détenues par les services de pension qui ne connaissent les futurs pensionnés et leurs caractéristiques que deux ans avant la date prévue de radiation des cadres.

Il s'agit là d'une lacune grave en termes de pilotage du système de pensions compte tenu de la fréquence constatée de liquidation des pensions des femmes fonctionnaires sur le fondement de cette disposition.

Le simple rapprochement de la proportion de femmes employées actuellement dans les ministères civils[82] (56,6 % au 31 décembre 2000) avec celle des femmes bénéficiaires de pensions civiles (53 % en 2001) fait toutefois apparaître que, toutes choses égales par ailleurs, le surcoût afférent à ce dispositif devrait rester du même ordre dans les années à venir.

D – Appréciation

Le fait que cette règle n'apparaisse guère compatible aujourd'hui avec le principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes posé par l'article 141 (ex. article 119) du traité instituant la Communauté européenne telles qu'interprété récemment par la Cour de justice de l'Union européenne (cf. plus largement sur ce sujet le chapitre IX ci-après) appelle dans les meilleurs délais son réexamen. L'opportunité doit dès lors être saisie pour réfléchir, non pas à un aménagement éventuel visant à le rendre compatible avec les textes communautaires et, le cas échéant, moins coûteux, mais pour s'interroger sur ses justifications actuelles et son bien-fondé même. Au regard du contexte qui prévalait

82) La Fonction publique de l'Etat. Rapport annuel mars 2001-mars 2002 (p. 40).

lors de sa mise en place il y a près de 80 ans, les évolutions sont en effet multiples et profondes. Une politique familiale ambitieuse s'est développée au lendemain de la guerre. Au travers de nombreux instruments (prestations financières, développement des modes de garde…). Elle a cherché à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et non pas à inciter à l'abandon définitif de l'activité professionnelle, ce qu'autorise la possibilité de départ anticipé à la retraite de l'article L. 24 I 3°. Et les évolutions qu'a connues la statut de la fonction publique, à travers notamment le travail à temps partiel et le congé parental, sont allées dans la même direction.

L'usage pratique qui est fait actuellement par les femmes fonctionnaires de cette disposition atteste d'ailleurs de cette déconnexion avec les objectifs de la politique familiale. Dans près de trois quarts des cas, elle permet de partir plus tôt en retraite mais à un âge (plus de 50 ans) où l'éducation des enfants est sinon achevée, du moins où les difficultés de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle sont les moins grandes. Quant à la pénalisation relative que la charge d'enfants nombreux est susceptible d'engendrer sur la carrière des fonctionnaires intéressées - leur durée et le niveau de rémunération -, il convient de rappeler qu'elle est compensée, dans le régime des pensions comme d'ailleurs dans les autres régimes, s'agissant de la durée, par une bonification du nombre d'annuités d'un an par enfant et, s'agissant du niveau de la rémunération, par une majoration de 10 % de la pension servie aux seuls fonctionnaires ayant eu ou élevé trois enfants (cf. ci-après - chapitre X).

Pour ce qui concerne les cas, peu nombreux, où la disposition est utilisée actuellement à un âge jeune, on ne peut manquer de s'interroger sur le caractère exorbitant que représente le versement à une personne de moins de 40 ans d'une rente viagère représentant au moins 36 % du dernier traitement indiciaire. Cette rente est, en outre, susceptible d'être servie une quarantaine d'années et indexée sur la valeur des traitements de la fonction publique. Elle bénéficie de l'ensemble des améliorations indiciaires et statutaires intervenues tout au long de cette période, au bénéfice des agents du même corps, et est intégralement cumulable le cas échéant avec les revenus tirés d'une autre activité professionnelle[83] et ce, en contrepartie d'une activité professionnelle effective (congés de maternité inclus) d'une quinzaine d'années.

83) Dès lors qu'elle s'exerce en dehors des collectivités publiques ou assimilées mentionnées à l'article L 84 du code des pensions.

Dès lors, la Cour ne peut que renouveler[84] sa demande de voir réexaminée rapidement une règle incompatible avec le droit communautaire et sans rapport avec les objectifs actuels de la politique familiale en ayant à l'esprit la nécessité de ménager les transitions nécessaires.

II – Le droit à pension dès 55 ans pour les fonctionnaires classés en « services actifs »

Après une présentation de la liste actuelle des emplois classés en services actifs et des effectifs qui s'y rattachent, les conditions de classement et de maintien dans la liste seront analysées à partir notamment des observations faites dans les différents ministères enquêtés. Une appréciation générale sera portée in fine sur le dispositif actuel.

A – Les emplois classés en services actifs

Depuis l'origine, les règles relatives aux pensions des fonctionnaires de l'Etat ont prévu un traitement plus favorable, s'agissant des conditions d'âge et de durée de services accomplis, d'une partie des emplois, qualifiés à l'origine d'« actifs ». Ainsi la loi du 9 juin 1853 dispose « qu'il suffit de 55 ans d'âge et 25 ans de service pour les fonctionnaires qui ont passé 15 ans dans la partie active » pour avoir droit à une pension de retraite « alors que pour les autres emplois (souvent appelés « sédentaires ») l'âge requis est de 60 ans et la durée des services accomplis de 30 ans. La « partie active » était alors définie dans un tableau annexé à la loi et mentionnant de façon limitative les emplois et grades concernés.

Un siècle et demi plus tard, l'économie générale du système est peu différente. A la notion de « services actifs » a été substituée la notion de « catégorie B » (induisant du reste une confusion avec la catégorie statutaire de même nom) ; les âges minima (55 et 60 ans) sont restés inchangés, seule la condition de durée de services effectifs ayant évolué et ayant été ramenée dans les deux cas à 15 ans. Quant au classement, il s'opère par voie réglementaire depuis la loi du 31 mars 1932, ce texte ayant en outre précisé que les emplois ainsi classés devaient présenter « un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles ».

84) Dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2000, p. 497, la Cour a déjà recommandé le réexamen de cette règle.

A la fin 2002, la liste des emplois classés en catégorie B et ouvrant droit à la retraite à partir de 55 ans[85] sur la base de décrets en Conseil d'Etat (art. L. 24 I 1° de l'actuel code des pensions) concernait notamment le ministère de l'agriculture (10 types emplois distincts), l'éducation nationale (1), l'équipement (16), les finances (11), la justice (6), les transports et la mer (8).

Le tableau qui suit mentionne pour les principales administrations intéressées les types d'emploi classés en catégorie B ainsi qu'une estimation des effectifs concernés[86].

Emplois classés en services actifs

Ministère	Principaux emplois concernés	Effectifs totaux par ministères
Economie et finances	agents des douanes affectés à la branche de la surveillance	19 700
Education nationale	instituteurs	158 000
Equipement, logement et transports	agents d'exploitation, chefs d'équipe des travaux publics de l'Etat, personnels techniques de l'IGN, syndics des gens de mer	35 000
Justice	éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse	1 100
Poste et France Télécom	personnels des lignes, centres de distribution du courrier (préposés) et centres de tri	120 000

Source : service des pensions

Dans l'analyse de ce tableau, il importe de prendre en compte le fait qu'en application de la réforme intervenue en 1990, les professeurs des écoles nouvellement recrutés n'ont pas vu leur emploi classé en catégorie active à la différence des instituteurs, ceci conduisant à la mise en extinction de ce qui constituait la fraction numériquement la plus importante des emplois classés en catégorie B. Cependant, compte tenu des modalités de transition retenues et du calendrier du passage progressif des instituteurs recrutés jusqu'en 1990 dans le corps nouveau de professeur des écoles, l'extinction ne s'opérera que très lentement et ce n'est qu'à partir de 2024 environ que les enseignants du 1er degré partant à la retraite ne le feront qu'aux conditions d'âge de droit commun. De

85) Les emplois classés en services actifs mais ouvrant à leur titulaire la possibilité de partir dès 50 ans sont analysés dans le III du présent chapitre.

86) Les systèmes d'information sur les emplois ne permettent pas de mesurer finement le nombre des emplois budgétaires et des effectifs réels correspondant aux emplois classés en services actifs.

même, à l'occasion du changement de statut de La Poste et de France Télécom au début des années l990, la nouvelle classification du personnel a conduit à la mise en extinction progressive du classement en services actifs[87].

Si l'on fait abstraction des corps concernés par cette mise en extinction, on constate que les emplois actuellement classés en services actifs avec départ à 55 ans se concentrent principalement dans deux ministères : l'équipement et les finances.

B – Les conditions de classement ou de maintien

De l'examen auquel il a été procédé dans divers ministères sur le sujet, plusieurs enseignements se dégagent.

Il apparaît tout d'abord que les décisions de classement ont été prises à des dates très anciennes, et reconduites à l'occasion des différentes réformes statutaires intervenues depuis, sans qu'à aucun moment il n'ait été procédé à un réexamen des conditions concrètes d'exercice des emplois au regard des évolutions technologiques ou que n'ait été analysée la réalité constatée et avérée (en particulier par des données d'ordre médical) de la « pénibilité » et des « fatigues exceptionnelles » qui justifient ce classement. Les enquêtes de la Cour dans certains des ministères concernés ont confirmé que ce classement n'était guère fondé sur des considérations objectivées et mesurables mais qu'il reposait plus sur des affirmations de principe quant à la pénibilité du travail ou aux risques particuliers associés à ces emplois et le caractère logique du maintien du classement. Le classement en catégorie B tend donc dans les faits à s'assimiler à une forme de « droit acquis » attaché à un statut et reconduit, sauf transformation statutaire majeure, étant souligné que celle-ci s'accompagne alors d'une requalification substantielle du corps (cas des professeurs des écoles) et ménage une très longue période de transition pour les fonctionnaires en place qui bénéficieront à la fois du maintien à titre personnel du classement en

87) 7 % des fonctionnaires de La Poste et de France Télécom classés en service actif ont souhaité conserver leur grade, dit « de reclassement » : leur situation au regard des services actifs est demeurée inchangée.
93 % ont choisi la nouvelle classification de 1993 non assortie d'un classement en service actif. Les agents justifiant de 15 ans de service actif à la date du basculement vers la nouvelle classification en ont conservé le bénéfice (départ à 55 ans).
Pour les autres, le basculement a été retardé par un décret du 9 août 1995 jusqu'à ce que les intéressés justifient de 15 ans de service actif.

catégorie B et des perspectives plus avantageuses de déroulement de carrière.

Ce biais explique par ailleurs que le classement en services actifs s'opère globalement au profit des agents d'un corps ou d'une branche d'un corps (la surveillance dans le cas des douanes), sans qu'il soit fait de distinction par exemple entre ceux d'entre eux qui y exercent des fonctions de logistique ou de gestion et ceux qui y exercent réellement des fonctions exposant à des risques particuliers. Le code des pensions consacre lui-même cette déconnexion entre classement en services actifs et exercice effectif de fonctions exposant à une fatigue ou des risques exceptionnels, puisqu'il prévoit que ce classement continue à bénéficier au fonctionnaire détaché dans un mandat électif ou syndical (art. L. 73) ou devenant membre du gouvernement ou au fonctionnaire détaché hors d'Europe qui continue à bénéficier du classement de son emploi d'origine dans la catégorie B quelle que soit la nature des fonctions exercées en position de détachement (même article).[88]

Les enquêtes ont également fait apparaître que certaines décisions de classement ou de maintien dans le classement sont prises dans des conditions irrégulières, c'est-à-dire en méconnaissant l'exigence posée par le code des pensions d'un décret en Conseil d'Etat procédant à ce classement. Ainsi ont fait l'objet d'un classement, sur la base de décisions du cabinet du Premier ministre traduites sous forme d'instructions au service des pensions, les infirmiers, infirmiers surveillants et surveillants chefs des services médicaux de l'administration pénitentiaire (mars 1996) et des éducateurs de 1ère et de 2ème classe de la protection judiciaire de la jeunesse (juillet 1996).

Des décisions irrégulières de « maintien » de classement ont été également relevées, en particulier dans les services du ministère des finances : décision ministérielle de 1989 confirmée en 1995 au bénéfice des fonctionnaires du corps des contrôleurs des services extérieurs de la concurrence et de la consommation reclassés dans de nouveaux corps ; maintien par décisions individuelles successives des géomètres du service du cadastre régis par le décret du 7 janvier 1997.

88) Un instituteur détaché pour exercer hors d'Europe une fonction d'enseignement autre que l'enseignement primaire conserve ainsi le bénéfice des services actifs pendant cette période.

C – Appréciation

L'exigence de pénibilité ou de fatigues exceptionnelles posée par la loi du 31 mars 1932 n'a jamais réussi à être objectivée et à être appliquée de manière fine, c'est-à-dire réellement ciblée sur certains emplois, et évolutive, c'est-à-dire réversible dans le temps. Cela démontre tout à la fois la difficulté de cerner objectivement la notion de pénibilité et le caractère inadapté que constitue la réponse à celle-ci sous forme de classement d'un emploi ouvrant droit à un départ en retraite anticipé. Les statistiques, établies par le service des pensions à la demande de la Cour, sur l'âge moyen au décès des fonctionnaires selon que leur emploi était classé en services sédentaires ou en services actifs ne font au demeurant apparaître que des écarts faibles[89]. A l'évidence, lorsque cette pénibilité est avérée, elle doit trouver des réponses adaptées et individualisées en termes de rémunération, de modalités d'exercice de fonction ou de déroulement de carrière et de gestion des fins de carrière et non pas en termes d'octroi en bloc à une catégorie d'emplois de possibilités de départ anticipé à la retraite. Ces possibilités, si elles existent dans des conditions voisines dans la plupart des régimes de retraite couvrant le secteur public, n'ont d'ailleurs aucun équivalent dans le régime général, alors même que, dans certains cas, les métiers exercés y sont très proches (situation respective des agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat et des salariés des entreprises privées de travaux publics).

La Cour estime donc nécessaire que soit engagé un processus d'ensemble visant à réexaminer chacune des catégories d'emplois concernés, à apprécier l'existence ou non d'éléments objectifs établissant aujourd'hui une pénibilité particulière ou des fatigues exceptionnelles et, dans l'affirmative, à définir les modalités de réponse les mieux adaptées à ces situations en termes de gestion des ressources humaines. Ce processus devrait, prolongeant les évolutions intervenues au début des années 1990 pour le corps des instituteurs et certains personnels de La Poste et de France Télécom, déboucher sur une refonte négociée des dispositions statutaires correspondantes incluant le devenir des possibilités de départ en retraite dès 55 ans.

89) Pour les fonctionnaires hommes, l'âge moyen au décès se situe pour les trois dernières années connues entre 79 ans 4 mois et 79 ans 6 mois pour ceux dont l'emploi était classé en services sédentaires contre une fourchette allant de 78 ans 4 mois à 78 ans 6 mois pour ceux ayant occupé des emplois classés en services actifs, soit un écart d'environ un an. L'écart est plus important mais de sens inverse pour les femmes : entre 81 ans 5 mois et 81 ans 10 mois pour les emplois sédentaires, entre 83 ans 6 mois et 84 ans pour les emplois actifs.

III – Le droit à pension dès 50 ans pour les fonctionnaires classés en « services actifs » et bénéficiant de la « bonification du cinquième »

A – Les dispositions applicables

Plusieurs corps de fonctionnaires civils dont les emplois sont classés en catégorie B se sont vu reconnaître sur la base de dispositions législatives spécifiques non intégrées dans le code des pensions la possibilité de faire liquider leurs droits à pension de retraite à un âge compris entre 50 et 55 ans :

- les personnels des services actifs de police par la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un « régime particulier de retraites » ;
- les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire par la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire ;
- les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne par la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative à ce corps reprenant sur ce point les dispositions de la loi du 2 juillet 1964 ;

Les effectifs concernés par ces dispositions sont élevés : environ 118 000 policiers, 21 000 personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, 4 000 pour le corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

Dans tous les cas, cette possibilité dérogatoire est présentée comme la contrepartie de limites d'âge elles-mêmes dérogatoires au regard des dispositions généralement prévues par les statuts, puisqu'en l'occurrence elles se situent entre 55 et 60 ans. Et pour que les agents ne soient pas, au moment de la liquidation, « pénalisés » dans leurs droits par un nombre d'annuités réduit, les textes législatifs précités leur ouvrent une bonification du cinquième du temps effectivement passé en position d'activité dans ces corps, soit l'équivalent de ce que le code des pensions réserve aux seuls militaires (article L. 12 i/). Ainsi par exemple pour 25 ans de services actifs effectifs, la pension sera calculée sur la base de 25 + 1/5 de 25, soit 30 annuités (c'est-à-dire au taux de 60 % et non de 50 %).

Cette bonification est plafonnée à cinq annuités lorsque la limite d'âge est de 55 ans, moins lorsque la limite d'âge est supérieure, l'objectif visé étant que les fonctionnaires considérés bénéficient dans le

calcul de leur pension du même nombre d'annuités que celui qu'ils auraient été susceptibles d'obtenir si la limite d'âge qui leur était applicable était de 60 ans.

Le tableau suivant, qui concerne les personnels actifs de la police nationale, illustre ce mécanisme :

Limites d'âge et bonifications applicables aux personnels actifs de la police

Grades	Limite d'âge	Bonification du 1/5ème plafonnée
gardien de la paix brigadier de police brigadier major de police lieutenant de police capitaine de police commandant de police	55 ans	5 annuités
commissaire de police commissaire principal de police	57 ans	3 annuités
commissaire divisionnaire de police	58 ans	2 annuités

Source :

Il convient de souligner que, comme cela apparaît explicitement dans l'exposé des motifs de la loi du 2 juillet 1964 relative au contrôle de la navigation aérienne, au-delà des exigences fonctionnelles traduites par les limites d'âge, ces dispositifs spécifiques sont une contrepartie au fait que les agents concernés sont, de par leur statut spécial et en raison de l'exigence absolue de permanence qui pèse sur les forces de sécurité, placés dans une situation particulière au regard du droit de grève. S'agissant des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, cet élément semble peser d'un poids plus lourd que les spécificités fonctionnelles des métiers exercés, puisqu'une comparaison des âges de départ à la retraite des contrôleurs des différents pays européens montre que les dispositions applicables en France se comparent favorablement avec celles en vigueur chez nos principaux voisins[90].

B – Les incidences concrètes

Une analyse, réalisée par le service des pensions, des flux de pensions civiles liquidées en 2001 et assorties de la bonification du

90) Autriche et Allemagne (départ à 65 ans), Pays-Bas et Royaume Uni (départ entre 55 et 65 ans), Suisse (départ entre 60 et 65 ans), Eurocontrol (départ entre 55 et 57 ans).

cinquième permet de cerner, à grands traits, l'impact de ces dispositions spécifiques :

Impact de la bonification du cinquième

	Nombre de pensions liquidées en 2001	Age moyen à la radiation des cadres	Taux moyen de liquidation	Montant moyen de la pension	Fraction imputable à la bonification du 1/5ème
Administration pénitentiaire	729	54 ans	66 %	19 237 €	2 367 €
Police	4 573	53 ans	71,8 %	21 079 €	2 443 €
Aviation civile	69	56 ans	74 %	30 520 €	1 379 €

Source : service des pensions

C – Appréciation

Les dispositions dérogatoires en matière de droit à pension étant la conséquence directe des limites d'âge statutaires imposées à ces fonctionnaires, c'est d'abord sur ces limites d'âge et leur bien fondé au regard de la réalité des métiers exercés et des exigences du service public que la réflexion doit se porter ainsi que sur la possibilité d'organiser des carrières en fonction de l'avancée en âge des agents.

La Cour ne dispose pas en ce domaine d'éléments permettant de porter une appréciation sur ces sujets pour chacun des corps concernés. Elle tient cependant à souligner que si ces dispositions apparaissent comme la compensation de limites d'âge plus strictes, elles constituent également dans les faits un avantage statutaire substantiel puisque bénéficiant à des corps de fonctionnaires tout entiers[91] indépendamment, comme pour les services actifs en général, de toute prise en compte des

91) Sous réserve d'une durée minimale de services actifs de 15 ans (police, navigation aérienne) ou 25 ans (pénitentiaire).

conditions réelles d'exercice[92], et donc de la pénibilité ou des risques effectivement supportés[93].

Et c'est probablement en raison de ce caractère d'avantage statutaire catégoriel que les pouvoirs publics n'ont ouvert ce droit que de façon discrète et contournée. Aucune mention n'en est faite dans le code des pensions et la possibilité d'obtenir la liquidation de sa pension dès 50 ans n'est pas mentionnée explicitement dans les textes spécifiques[94].

La Cour souhaite que la nécessaire réflexion à mener sur ces dispositifs spécifiques procède d'une appréciation fonctionnelle des situations plutôt que d'une logique catégorielle, intègre la nécessité de faire face dans chacun des corps concernés aux défis que représente leur pyramide des âges en termes de besoins de recrutement et s'élargisse à la question de leur compatibilité, à l'avenir, avec la perspective du relèvement des taux d'activité après 55 ans.

IV – Le droit à pension dès 50 ans pour les fonctionnaires élus, députés, sénateurs ou parlementaires européens

L'article L. 15 du code des pensions ouvre le droit à tout fonctionnaire comptant au moins 15 ans de service à l'époque de l'acceptation du mandat de député ou sénateur d'obtenir, dès qu'il atteint sa cinquantième année, une pension à jouissance immédiate sur la base du traitement afférent à l'emploi ou au grade dont il était titulaire au jour de sa démarche d'admission à la retraite. Il s'agit d'une disposition fort ancienne puisque, si une loi de 1964 a ramené de 25 à 15 ans la durée des

92) A titre d'exemple, un fonctionnaire de police ayant une activité purement administrative dans un service central parisien voit son activité classée en catégorie B comme celle de son collègue exerçant des tâches de terrain dans un contexte difficile.

93) Les statistiques sur l'âge moyen au décès au cours de la période récente font apparaître un âge moyen au décès pour les hommes (seule catégorie pour laquelle les statistiques sont significatives) classés en services actifs et bénéficiant de la bonification du cinquième compris entre 78 ans 1 mois et 78 ans 5 mois contre une fourchette allant de 78 ans 4 mois à 78 ans 9 mois pour les autres emplois classés en services actifs et de 79 ans 4 mois à 79 ans 6 mois pour ceux classés en services sédentaires.

94) Ceux-ci se contentent (article 24.II de la loi du 28 mai 1996 relatif aux personnels de l'administration pénitentiaire) d'ouvrir la possibilité d'entrer en jouissance de la pension aux fonctionnaires qui, au 1er janvier de l'année considérée, se trouvent à moins de 5 ans de la limite d'âge de leurs corps (fixée à l'alinéa précédent à 55 ans).

services exigée, son principe même était posé dès la loi organique du 30 novembre 1875.

La loi n° 79-563 du 6 juillet 1979 relative à l'« indemnité des représentants à l'assemblée des communautés européennes » a étendu le bénéfice de cette disposition favorable aux parlementaires européens.

Il convient de souligner que la pension ainsi liquidée à compter de l'âge de 50 ans[95] est intégralement cumulable avec les rémunérations afférentes au mandat de parlementaire et que ce mandat ouvrira lui-même ultérieurement droit à pension dans les conditions déterminées par chacune des assemblées.

L'analyse des pensions liquidées au cours des années 1999 à 2001 par le service des pensions fait apparaître que sans être très fréquent, l'usage de cette disposition dérogatoire du code des pensions n'est pas exceptionnelle :

- 2001 : neuf liquidations à un âge moyen de 54 ans pour un montant moyen de 24 667 € par an ;
- 2000 : huit liquidations à un âge moyen de 54 ans pour un montant moyen de 23 888 € par an ;
- 1999 : neuf liquidations à un âge moyen de 55 ans pour un montant moyen de 23 271 € par an.

Cette disposition ancienne et exorbitante mérite d'être réexaminée.

95) Aucune disposition de ce type n'existe pour les salariés du secteur privé placés dans la même situation.

Chapitre VI

Les bonifications d'annuités

L'article L. 12 du code des pensions prévoit qu'en plus des périodes de services effectifs, les services pris en compte dans la liquidation de la pension sont susceptibles d'intégrer diverses bonifications qui ont pour effet de majorer le nombre d'annuités liquidées. L'article 14 du même code, qui fixe le nombre maximum d'annuités liquidables, prend en compte l'impact de ces bonifications puisqu'il dispose que le maximum d'annuités liquidables, fixé normalement à 37,5, est susceptible d'être porté à 40 du chef de ces bonifications. Il convient de noter que si cette disposition a comme conséquence de limiter à 2,5 annuités le jeu cumulé des bonifications « utiles » pour un fonctionnaire comptant par ailleurs 37,5 années de services effectifs, leur impact peut être beaucoup plus fort -il est sans limites juridiques- pour un fonctionnaire dont la durée de services effectifs serait significativement inférieure à 37,5 ans.

Neuf types de bonifications différentes sont énoncées à l'article 12, parmi lesquelles six continuent à avoir un impact significatif[96].

Pensions civiles liquidées en 2001

	Nombre	% de liquidation supplémentaire	Montant annuel de pension imputable à la bonification
Bonification de dépaysement (L. 12 a)	7 219	4,51	1 402 €
Bonification pour enfants (L. 12 b)	25 608	4,19	1 373 €
Bénéfices de campagne(L. 12 c)	6 449	2,00	675 €
Bonification pour services aériens (L. 12 d)	460	1,32	451 €
Bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique (L. 12 h)	788	7,95	3 026 €
Bonification du 1/5ème du temps de service accompli (L. 12 i)	6 012	8,48	2 452 €
Sans bonification	17 292		

Source :

96) Certaines d'entre elles, toujours mentionnées dans le code, ne trouvent pratiquement plus à s'appliquer. Il en est ainsi de la bonification accordée aux fonctionnaires demeurés dans les régions envahies ou les localités bombardées au cours de la guerre 1914-1918 (L. 12 e), de celle accordée aux agents des postes et télécommunications ayant servi en temps de guerre à bord des navires câbliers (L. 12 f) et de celle accordée aux déportés politiques (L. 12 h).

Comme le montre le tableau qui précède, s'agissant des pensions civiles de retraite[97], quatre d'entre elles pèsent d'un poids particulier. La bonification accordée aux femmes fonctionnaires pour chacun de leurs enfants étant examinée dans le chapitre consacré aux « avantages familiaux » et la bonification dite « du cinquième » ayant été analysée dans les développements qui précèdent consacrés à l'âge effectif de liquidation, les développements qui suivent seront consacrés à la bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe (art. L. 12 a) ainsi qu'aux bonifications accordées aux professeurs d'enseignement technique.

I – La bonification de dépaysement

Après un rappel des principales dispositions régissant cette bonification, son impact effectif et son coût seront analysés avant que ne soient livrés divers éléments visant à apprécier la pertinence actuelle du dispositif.

A – Les dispositions applicables

Elles trouvent leur origine dans la loi du 9 juin 1853 qui a permis de bonifier les services civils rendus par les fonctionnaires envoyés hors d'Europe par le gouvernement français, qu'ils soient appelés à servir dans les colonies françaises ou dans les autres territoires situés hors d'Europe. La loi du 14 avril 1924 a supprimé la condition « d'envoyé d'Europe » et ouvert cette bonification à l'ensemble des agents effectuant des services hors d'Europe.

La bonification de dépaysement est susceptible d'avoir trois valeurs :

- elle est égale, en règle générale, au tiers de la durée des services civils accomplis hors d'Europe. Trois années de service aux

97) Pour les personnels militaires, 3 autres bonifications ont une importance déterminante : les bénéfices de campagne, notamment en temps de guerre et pour services à la mer et outre-mer (art. L. 12 c/), la bonification pour l'exécution d'une service aérien ou sous-marin commandé (art. L. 12 d) et la bonification du cinquième du temps de service accompli accordée dans la limite de cinq ans à tout militaire ayant accompli au moins 15 ans de services effectifs. Ainsi sur les pensions militaires liquidées en 2001, 2/3 l'ont été avec prise en compte des bénéfices de campagne et de la bonification du 1/5,ème contribuant en moyenne à relever de 11,45 points le taux de liquidation.

Etats-Unis ou au Japon ouvrent ainsi droit à une annuité supplémentaire (soit 2 % du dernier traitement) au même titre que trois années effectuées dans un pays du continent africain ;

- elle est limitée au quart pour les services accomplis dans un emploi sédentaire dans les anciens territoires civils de l'Afrique du Nord ;

- elle est élevée à la moitié de la durée des services lorsque le fonctionnaire est appelé à servir dans une zone dont il n'est pas originaire[98] et qui est énumérée dans un texte réglementaire. Il s'agit en pratique des pays ayant un lien historique (ancienne Afrique équatoriale française, ancienne Indochine, Madagascar, etc…) avec la France.

La réglementation ouvre en pratique largement le champ de cette bonification. Elle est en effet susceptible d'être accordée :

- au titre des périodes correspondant aux voyages effectués pour se rendre sur le territoire d'exercice des fonctions et en revenir

- ainsi qu'en cas de simples missions ; l'article R. 12 prévoit que la durée doit en être au moins égale à trois mois mais autorise simultanément la prise en compte de « missions successives » si leur durée totale au cours d'une période de douze mois est au moins égale à trois mois[99].

Il convient également de souligner que tous les départements et territoires français d'outre-mer, bien que faisant partie du territoire national, sont considérés comme ouvrant droit à la bonification de dépaysement du seul fait de leur situation géographique « hors d'Europe » et que, de surcroît, le bénéfice de cette bonification est ouvert indistinctement à tout fonctionnaire y exerçant, les agents originaires de ces départements et territoires comme les autres.

B – Leur impact et leur coût

Faute de mise en place d'un dispositif du type « compte individuel de retraite », les informations disponibles sur l'impact réel de ces dispositions sont lacunaires. Aussi est-il impossible de connaître le poids des bonifications de dépaysement acquises aujourd'hui par les

98) Si le fonctionnaire est originaire de cette zone, c'est la bonification de droit commun, c'est-à-dire du tiers, qui s'applique.

99) Cette exigence en termes de délais a été interprétée de façon très souple, par voie d'instruction, afin que les agents puissent tirer le parti maximal de cette possibilité.

fonctionnaires en activité. De même, est-on dans l'incapacité d'analyser - y compris pour les pensions venant d'être liquidées- la zone géographique d'accomplissement des services ouvrant droit à la bonification de dépaysement et d'apprécier par exemple la part respective de ceux accomplis dans les DOM-TOM et dans chacun des continents hors d'Europe. Les informations communiquées par le service des Pensions permettent cependant d'appréhender, à grands traits, l'impact de cette bonification, à savoir qui sont les bénéficiaires, et de mesurer les coûts tant actuels que futurs qui s'y attachent.

1 – Les bénéficiaires

Au 31 décembre 2001, 16 % du total des pensions civiles en paiement (soit 162 021 sur un peu plus d'un million de pensions en service) intégraient, à des degrés divers, la bonification pour services hors d'Europe. En moyenne, celle-ci avait pour effet de porter le taux de liquidation de 69,57 % à 73,93 % soit un gain moyen de 4,36 points. Cette approche en termes de stock reflète les liquidations effectuées depuis plus de 20 ans. Elle doit donc être complétée par une analyse plus actuelle, celle des flux de liquidation, à savoir les pensions nouvelles concédées en 2001. Cette analyse fait apparaître que 12,6 % des pensions liquidées en 2001 (soit 7 219) intégraient cette bonification et qu'en moyenne elle augmentait le taux de liquidation de 4,51 points.

D'un impact global significatif et ne paraissant décroître qu'assez faiblement[100], cette disposition affecte en pratique de façon très variable les différentes catégories de fonctionnaires et les administrations.

Les fonctionnaires de catégorie A en sont plus fréquemment bénéficiaires : près de 18 % des pensions civiles liquidées en 2001 au profit des fonctionnaires de catégorie A intégraient cette bonification contre respectivement 13 % et 6,5 % pour ceux de catégories B et C.

Si, fort logiquement, c'est au ministère des affaires étrangères que la proportion de bénéficiaires est la plus forte (74 % des pensions liquidées en 2001), on constate également un impact significatif de cette disposition au ministère de l'éducation nationale (15,9 %), au ministère de la recherche (13,3 %) ainsi qu'au ministère des finances (10 %).

L'analyse par corps et par grade confirme cette situation. Ainsi, toujours sur la base des pensions civiles liquidées en 2001, il apparaît que

100 Le pourcentage de pensions liquidées avec bonification de « dépaysement » était de 15,9 % en 1990 pour un gain moyen de 4,16 % et de 13,9 % pour un gain de 4,07 % en 1995.

52 % des conseillers principaux d'éducation (durée moyenne de service hors d'Europe de 652 jours), 22 % des professeurs des universités (durée moyenne de 751 jours), 28 % des directeurs de recherche de 2ème classe au CNRS (durée moyenne de 392 jours), 24,7 % des professeurs d'enseignement général de collège (durée moyenne de 1 763 jours), 22,4 % des professeurs certifiés (durée moyenne de 1 233 jours) ou encore 21 % des professeurs agrégés (durée moyenne de 1 124 jours) ont bénéficié dans le calcul de leur pension de cette bonification de dépaysement.

Si aucun système d'information ne permet de connaître directement la répartition par zone géographique des services ouvrant droit à bonification, diverses indications communiquées à la demande de la Cour par le service des pensions permettent de penser que, dans un nombre non négligeable de cas, cette bonification dite « de dépaysement » bénéficie en pratique à des agents nés dans les départements d'outre-mer, y ayant fait une partie de leur carrière et y résidant une fois radiés des cadres. Ainsi, sur les quelque 7 200 pensions liquidées en 2001 avec application de cette bonification, 900 bénéficiaires étaient nés en Martinique ou en Guadeloupe et y résidaient après leur cessation d'activité (durée moyenne de neuf ans environ). C'était également le cas de près de 400 bénéficiaires pour la Réunion (durée moyenne un peu inférieure à neuf ans).

Il convient enfin de souligner que la bonification de dépaysement peut, dans un certain nombre de cas, avoir un impact très significatif sur le taux de liquidation de la pension. A la demande de la Cour, le service des pensions a extrait des pensions liquidées en 2001, les dix cas où l'impact « utile »[101] de ces bonifications a été le plus fort.

Pour tous ces cas, les années de service « hors d'Europe » se sont traduites par dix annuités bonifiées soit, en termes de pension, 20 % du traitement indiciaire de fin d'activité.

2 – Les coûts

Ils peuvent être appréhendés par deux approches complémentaires. La première consiste à identifier, au sein de la totalité des dépenses de pensions civiles réglées en 2001, la fraction de celles-ci qui est imputable

101) Par impact « utile », il convient d'entendre le volume des bonifications qui vient s'ajouter, dans la limite de 40 annuités aux services effectifs et aux autres bonifications. Le volume total de ces bonifications peut naturellement être plus élevé : entre 13 et 17 ans pour les pensions liquidées en 2001 ayant la durée de bonification pour dépaysement la plus élevée.

à la bonification de dépaysement. La seconde, à caractère prévisionnel, vise à apprécier, sur la durée de service totale des pensions actuellement constatée (soit 23 ans environ), le coût de la bonification afférente aux pensions nouvelles ayant fait l'objet d'une liquidation au cours de l'année 2001 :

- aux termes de la première approche, le coût constaté en 2001 des bonifications pour dépaysement prises en compte dans les liquidations passées a été estimé par le service des pensions à 185 M€ (ce qui, appliqué aux quelque 162 000 pensionnés concernés en 2001, conduit à un coût moyen annuel par bénéficiaire de plus de 1 100 €) ;

- aux termes de la seconde, orientée vers le futur, le coût prévisionnel sur la durée totale de service de la pension (soit un peu plus de 23 ans) des bonifications de dépaysement liquidées en 2001 peut être estimé à environ 234 M€.

Il convient de souligner que l'enjeu financier qui s'attache à cette bonification, tel qu'il ressort de ces estimations, loin d'être négligeable (de l'ordre de 1 % du total des pensions civiles), est en outre susceptible d'évoluer à l'avenir, indépendamment même de tout facteur propre à cet avantage. A l'heure actuelle en effet, une fraction significative (1/3 environ des pensions liquidées en 2001) des bonifications pour dépaysement acquises par les fonctionnaires au cours de leur carrière n'est pas utilisable au moment du calcul de la pension du fait du plafonnement à 40 du nombre d'annuités liquidables (soit 80 % du dernier traitement). Toute modification future éventuelle de la valeur de l'annuité qui s'accompagnerait d'une augmentation du nombre d'annuités liquidables (afin de conserver le plafond de 80 % du dernier traitement) aurait comme conséquence de rendre « utiles » des bonifications qui ne le sont pas dans le cadre des règles actuelles et donc, toutes choses égales par ailleurs, de renforcer le poids relatif de cette bonification[102] dans la dépense totale afférente aux pensions civiles.

C – Appréciation sur la pertinence actuelle du dispositif

Le dispositif actuel a été défini dans ses grandes lignes il y a un siècle et demi, soit à une époque où la France entendait assurer sa présence coloniale et où les moyens de transport et les modes de vie

102) Le raisonnement vaut naturellement également pour toutes les autres bonifications mentionnées à l'article L. 12 du code des pensions.

étaient sans rapport avec la situation actuelle. Depuis lors, il a été fort peu modifié dans son économie générale. Et s'il a pu un temps viser, dans un souci légitime de justice, à compenser par un surcroît de pension la pénibilité et les risques de tous ordres qui s'attachaient aux services civils accomplis à l'étranger (y compris ceux d'une espérance de vie moindre à l'âge de radiation des cadres), la situation a, en ce domaine également, profondément évolué. D'un calcul établi par le service des pensions à la demande de la Cour[103], il ressort en effet que les titulaires de pensions assorties de bonification pour dépaysement décédés en 2001 avaient vu leur pension servie pendant une durée plus longue (quelque 23 ans) que celle servie à l'ensemble des pensionnés, qu'ils aient ou non bénéficié de la bonification pour dépaysement (21,4 ans).

Face à ce constat d'un système anachronique et profondément inadapté, nombreux sont les aménagements envisageables : ciblage géographique beaucoup plus strict excluant notamment les DOM et TOM, exigence d'une durée minimale significative de présence continue à l'étranger et corrélativement absence de toute prise en compte des temps de transport et des missions, plafonnement du nombre d'annuités susceptible d'être acquises par un fonctionnaire au titre de cette bonification, etc…

Mais la Cour estime qu'avant d'envisager de simples aménagements aux règles actuelles, il convient de s'interroger sur le principe même du maintien pour l'avenir d'un dispositif de ce type. Y a-t-il lieu, pour l'Etat employeur, au regard des conditions actuelles d'exercice à l'étranger et des diverses mesures -indemnitaires et fiscales- prises pour faciliter cet exercice pendant la période d'activité, de consentir en outre un avantage différé sous forme de droits supplémentaires à pension ? Et dans l'affirmative, quels sont précisément les coûts, la perte de gains ou le désagrément qui seraient compensés de façon pertinente par des droits supplémentaires à pension et qui ne le seraient pas déjà par les mesures trouvant à s'appliquer pendant la période d'activité ?

103) Analyse des durées de service effective des pensions pour les fonctionnaires civils décédés au cours de l'année 2001. L'âge moyen à la radiation des cadres est le même (58,5 ans) que la pension soit ou non assortie de la bonification.

II – Les bonifications accordées à certains professeurs d'enseignement technique

A – Le dispositif applicable

Introduite dans le code des pensions en 1964, cette mesure visait à remédier aux difficultés de recrutement alors constatées dans l'enseignement technique. Elle visait à rendre plus attractive une reconversion dans les divers corps des professeurs de l'enseignement technique notamment ceux des professeurs techniques de lycée technique (PT de LT), des professeurs techniques adjoints de lycée technique (PTA de LT) et des professeurs de collège d'enseignement technique (PCET). Certains de ces corps étaient en effet, à cette époque, dévalorisés tant au niveau des rémunérations qu'à celui des obligations de service[104] par rapport aux autres enseignants du second degré (professeurs agrégés et certifiés).

Les dispositions inscrites à cette fin dans l'article L. 12 h/ (« bonification aux professeurs d'enseignement technique au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours par lequel ils ont été recrutés ») et dans l'article R. 45 (« la bonification est égale, dans la limite de cinq années, à la durée de l'activité professionnelle dans l'industrie dont les professeurs de l'enseignement technique ont dû justifier pour pouvoir se présenter au concours de recrutement dans les conditions exigées par le statut particulier au titre duquel ils ont été nommés ») réservent donc le bénéfice de cette bonification aux enseignants recrutés en application d'un texte statutaire exigeant une pratique professionnelle dans l'industrie. Pour suppléer à l'absence de diplômes de certains candidats, de nombreux textes statutaires avaient prévu, pour des disciplines d'enseignement pratique déficitaires, de telles dispositions. Cela a été le cas en particulier des statuts des PT de LT et des PTA de LT de 1951 et des PCET de 1953.

Le dispositif mis en place en 1964 est appliqué aux enseignants recrutés à compter de cette date. Postérieurement, les réformes statutaires importantes intervenues dans ce secteur ont maintenu ce dispositif, en

104) Chez les PCET, les enseignants qui assuraient un enseignement professsionnel et pratique avaient un service hebdomadaire de 26 heures alors que ceux qui avaient en charge un enseignement théorique ou général devaient assurer 21 heures de cours, les professeurs agrégés et certifiés ayant, pour leur part, respectivement des horaires de service de 15 et 18 heures.

particulier pour le corps des professeurs de lycée professionnel (PLP) qui a été progressivement substitué, à partir de 1986, à celui des PCET.

Un avis du Conseil d'Etat[105] datant de 1972 a conduit, en outre, à étendre le bénéfice de cet avantage à certains corps de l'enseignement technique relevant des ministères de l'agriculture, de la justice et de la mer et ce à compter de 1974.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de cet avantage n'ont pas été homogènes puisque selon la discipline de recrutement concernée, la durée de la bonification[106] est généralement de cinq ou de trois ans.

Il y a lieu enfin de préciser, qu'outre les bonifications d'annuités prises en compte pour les pensions, un deuxième avantage substantiel mais aussi plus immédiat est accordé aux bénéficiaires de ces bonifications d'annuités. Les années donnant lieu à bonification sont en effet également prises en compte pour le reclassement dans le corps d'accueil, ce qui permet aux enseignants concernés d'obtenir des déroulements de carrière significativement plus rapides[107] que les autres lauréats des mêmes concours.

B – Un coût unitaire élevé

Les conditions mises pour l'obtention de cette bonification font que les bénéficiaires, tous ministères confondus, sont relativement peu nombreux chaque année (autour de 800 en moyenne ces dernières années, 788 en 2001). Il s'agit principalement, mais pas exclusivement, de PLP car la mise en place des concours internes et les possibilités d'évolution de carrière notamment vers les fonctions de direction font que nombre d'enseignants, PCET ou PLP à l'origine, ont intégré d'autres corps tout

105) Ultérieurement, une jurisprudence du Conseil d'Etat a étendu le bénéfice de ce dispositif aux agents ayant effectué le stage professionnel exigé par la réglementation dans un établissement industriel de l'Etat (CE arrêt Cizeron du 20 janvier 1982) ou dans un corps militaire prévoyant une telle disposition, en l'occurrence celui des professeurs de l'enseignement maritime (CE arrêt Gavout du 18 février 1994).

106) Cette durée est généralement de 5 ans pour un candidat sans diplôme et de trois ans pour un candidat ayant un diplôme de niveau IV.

107) Le décret de 1951 qui institue des modalités de reclassement dérogatoires pour les personnels enseignants prévoit, dans son article 7 que les années de pratique professionnelle sont prises en compte à hauteur des deux tiers de leur durée soit 3,3 années pour cinq ans de pratique professionnelle. Ce dispositif entraîne actuellement pour un PLP admis au concours un reclassement immédiat au 4ème échelon de la classe normale.

en continuant à bénéficier de l'article L. 12 h. Cette bonification ne bénéficie de fait que peu aux femmes (70 en 2001).

Mais le bénéfice retiré par les agents civils concernés est important puisque leur pourcentage moyen de liquidation passe de 66,25 % à 74,2 % soit un gain de 7,95 points, ce qui est, de loin, le plus haut gain procuré par les diverses bonifications prévues de l'article L. 12. Cela se traduit concrètement pour les intéressés par une majoration moyenne du montant principal de leur pension de plus de 3 000 euros par an.

L'approche en termes de stock (fin 2001, 14 133 retraités disposaient de cet avantage pour une durée moyenne de bonification de 4,6 années) et la comparaison avec les flux actuellement constatés indiquent un nombre de bénéficiaires plutôt en croissance pour une durée moyenne de bonification également en augmentation (4,9 années).

Le surcoût global du dispositif en raison de l'avantage financier individuel substantiel qu'il procure aux intéressés n'est pas négligeable. Il peut faire l'objet de la double approche déjà évoquée pour la bonification de dépaysement :

- le coût constaté en 2001 de ces bonifications a été évalué par le service des pensions à plus de 37 M€, soit un coût annuel moyen supérieur à 2 600 € pour chaque retraité bénéficiaire ;
- le coût prévisionnel sur la durée totale de service de la pension (soit environ 23 ans) des bonifications liquidées en 2001 peut être estimé à près de 55 M€.

C – Un dispositif daté et devenu injustifié

Ce dispositif était adapté aux années 1960 lorsque le recrutement d'enseignants ayant eu une première expérience professionnelle dans l'entreprise privée était réservé à l'enseignement technique professionnel.

Depuis lors, beaucoup de choses ont changé. La politique très volontariste de promotion de l'enseignement professionnel a eu des conséquences majeures en matière statutaire puisque le corps des PLP créé en 1986 a été aligné par étapes successives sur celui des certifiés, d'abord en termes de rémunérations[108] (protocole de revalorisation des corps enseignants de 1989) puis en termes d'horaires (depuis 2000, l'ensemble des professeurs de lycée professionnel quel que soit leur secteur d'activité assure un service hebdomadaire de 18 heures).

108) Le protocole de revalorisation de la fonction enseignante en a fait un corps strictement aligné sur celui des certifiés.

Outre les transformations profondes du contexte, des différences peu justifiables de traitement sont apparues dans la mise en œuvre de cette bonification. Ainsi, seuls les lauréats des divers concours externes bénéficient de ce dispositif. En sont expressément exclus les fonctionnaires recrutés par le biais des concours internes ouverts notamment aux maîtres auxiliaires alors même que nombre d'entre eux, préalablement à leur recrutement en qualité d'auxiliaires, avaient exercé dans le secteur privé. Il en a été de même, sauf exceptions[109], pour les lauréats des nombreux concours spéciaux organisés au cours de ces dernières décennies pour faire face aux problèmes récurrents de recrutement constatés dans ce secteur. L'importante opération d'intégration de personnels non titulaires à laquelle il a été procédé à partir de 1984 a obéi aux mêmes règles.

Par ailleurs à partir des années 1990, de profondes mutations ont été constatées en ce qui concerne la situation des candidats aux concours de recrutement : corrélativement à une entrée plus tardive dans la fonction publique[110], la part de ceux d'entre eux qui ont acquis une première expérience professionnelle avant de se présenter aux concours de recrutement n'a cessé de croître, y compris dans les disciplines d'enseignement général. Le cas de l'ingénieure femme souhaitant changer de mode de vie après la trentaine en passant le Capes de mathématiques ou de physique-chimie n'est plus rare. Dans ces conditions, l'avantage conséquent représenté par les bonifications d'annuités au titre de l'article L. 12 h/ et qui est, en droit, réservé aux seuls enseignants assurant un enseignement pratique, donne lieu à des demandes reconventionnelles visant à étendre cette mesure à l'ensemble des enseignants ayant à faire valoir une expérience professionnelle dans le secteur privé.

Au-delà de ces différences de traitement de plus en plus mal acceptées et qui génèrent aussi des difficultés techniques dans les services

109) A titre d'exemple, deux séries importantes de concours spéciaux ont été organisés entre 1960 et 1970 : ceux de 1961 à 1964 prévoyaient une condition d'expérience professionnelle et ont donc donné lieu à bonifications, mais cela n'a pas été le cas pour les concours mis en place entre 1968 et 1970.

110) L'observation de la répartition par âge des candidats reçus aux concours de recrutement externes des professeurs certifiés entre 1995 et 2001 (9 916 en moyenne) montre que plus de 45 % d'entre eux ont 25 ans et plus dont près de 22 % ont plus de 27 ans. Le même phénomène est constaté pour les 13 000 lauréats recrutés en moyenne chaque année au concours externe de professeurs des écoles.

de pré-liquidation[111], ce dispositif est surtout à l'origine d'un avantage exorbitant du droit commun dans la mesure où les années donnant lieu à bonification sont prises en compte à la fois dans la pension du régime général et dans celle du régime des fonctionnaires. Contrairement à un principe général de la législation sur les retraites, on aboutit ainsi dans les faits à la prise en compte d'une même période de travail dans deux pensions différentes.

Dans ces conditions, le maintien du statu quo paraît difficile. Ce dispositif mis en place il y a près de 40 ans paraît, eu égard aux nombreuses mutations observées dans ce secteur, daté et peu en phase avec les réalités du moment. Une généralisation de ce dispositif à l'ensemble des enseignants pouvant faire valoir une expérience professionnelle dans le secteur privé n'est guère envisageable, car elle rendrait encore plus massive l'anomalie de principe relevée ci-dessus.

111) Jusqu'à une période récente, les nominations ayant été faites par des arrêtés collectifs, les extraits figurant aux dossiers professionnels des intéressés ne permettaient généralement pas de distinguer les enseignants bénéficiaires des bonifications de l'article L. 12 h/, ce qui induit des travaux de recherches complémentaires significatifs.

Chapitre VII

L'application aux pensionnés des mesures salariales, indiciaires et statutaires bénéficiant aux fonctionnaires en activité

Une fois concédées, les pensions des fonctionnaires se voient appliquer automatiquement, en application de l'article L. 15 du code des pensions, l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique découlant des protocoles salariaux ou des décisions unilatérales du gouvernement. Une interprétation extensive de ce même article L. 15, inspirée du principe dit de « péréquation automatique » conduit en outre à faire bénéficier les pensionnés des mesures de rehaussement d'indice décidées en faveur des actifs à l'occasion de mesures catégorielles.

L'article L. 16 du même code prévoit, de son côté, la transposition aux pensionnés des réformes statutaires dont bénéficient les actifs sur la base d'un tableau d'assimilation annexé au décret portant réforme statutaire.

Les conditions de mise en œuvre de chacun de ces deux articles seront successivement analysées. Leurs conséquences financières seront évaluées avant que leur impact cumulé, à l'origine de véritables carrières de retraités pour certains corps, ne soit illustré.

Une appréciation d'ensemble sera portée sur ces dispositions qui constituent une des principales originalités du régime des pensions par rapport aux régimes de retraite du secteur privé.

Article L. 15

Les émoluments de base sont constitués par les derniers émoluments soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire ou militaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite ou, dans le cas contraire, sauf s'il y a eu rétrogradation par mesure disciplinaire, par les émoluments soumis à retenue afférents à l'emploi, grade, classe et échelon antérieurement occupés d'une manière effective.

Ce délai de six mois ne sera pas opposé lorsque la mise hors de service ou le décès d'un fonctionnaire ou militaire se sera produit par suite d'un accident survenu en service ou à l'occasion du service.

Article L. 16

En cas de réforme statutaire, l'indice de traitement mentionné à l'article L. 15 sera fixé conformément à un tableau d'assimilation annexé au décret déterminant les modalités de cette réforme.

I – Les revalorisations automatiques de l'article L. 15

Le code des pensions ne contient aucune disposition spécifique traitant explicitement des conditions dans lesquelles les pensions, une fois liquidées, sont revalorisées. L'article utilisé en la matière est l'article L. 15 relatif au calcul de la pension. Cette situation singulière s'explique par le fait que, depuis la loi n° 48-1450 du 20 septembre 1948 à l'origine du mécanisme dit « de péréquation automatique », la pension du fonctionnaire est exprimée sous forme de pourcentage du traitement correspondant à l'emploi occupé en dernier lieu et varie en même temps et dans les mêmes proportions que ce traitement. De ce fait, toute évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique est automatiquement appliquée aux pensions sans qu'un texte particulier soit nécessaire.

Dans la pratique, l'article L. 15, tel qu'il est interprété, fonde deux types bien distincts de revalorisation des pensions :

- des revalorisations générales liées à la politique salariale menée dans la fonction publique ;
- des revalorisations ciblées tenant à l'application aux pensionnés des mesures de revalorisation de carrière consenties sous forme indiciaire à certaines catégories d'actifs (appelées dans la suite du texte « L. 15 indiciaire »).

A – Les revalorisations générales liées à la politique salariale

Ces revalorisations, qu'elles procèdent « d'accords salariaux » ou de décisions gouvernementales unilatérales, portent essentiellement sur la valeur du « point fonction publique ». Elles sont parfois complétées par l'attribution de points, soit uniformes, soit différenciés.

Le tableau ci-après retrace les augmentations générales de la valeur du point auxquelles il a été procédé au cours des 20 dernières années dans le régime spécial des fonctionnaires, dans le régime général des salariés et dans les régimes complémentaires ARRCO-AGIRC

Evolutions respectives du point fonction publique, des retraites du régime général et des retraites complémentaires

Taux d'inflation hors tabac		Evolution du point fonction publique	Revalorisation des pensions du régime général	Revalorisation du point des retraites complémentaires du régime général	
				ARRCO	ARGIC
1982 - 1991	53,3 %	46,8 %	52,9 %	56,6 %	49,8 %
1992 - 2001	14,6 %	15,0 %	16,5 %	13,8 %	9,7 %

Source : Cour des comptes

Dans les dix dernières années écoulées, l'évolution du point fonction publique a couvert l'inflation et s'est située légèrement en-deçà des revalorisations du régime général mais au-delà de celles pratiquées, en direction des mêmes salariés du régime général, par les régimes ARRCO-AGIRC.

Au cours de la décennie précédente, l'évolution de la valeur du point fonction publique s'était située en retrait, tant par rapport à l'inflation que par rapport aux revalorisations pratiquées en direction des retraités du secteur privé. Il est à noter cependant que l'attribution de points uniformes[112] (8 points entre 1985 et 1991) a comblé en partie, et parfois en totalité, selon la catégorie de l'agent, le différentiel constaté[113].

B – Les revalorisations indiciaires catégorielles (L. 15 « indiciaire »)

Depuis 1948, une pratique constante a également conduit, sur la base du premier alinéa de l'article L. 15, à faire bénéficier automatiquement les agents retraités, en plus des modifications de la valeur du point d'indice de la fonction publique, des revalorisations de carrière accordées aux actifs. Les révisions des pensions (des ayants droit mais aussi des ayants cause) sont donc automatiques, dès lors que l'un quelconque des indices des grades et échelons des actifs est rehaussé.

112) Des mesures de ce type ont été à nouveau prises dans la période récente : 2 points uniformes en 1999, 2 à 4 points différenciés en 1999 en dessous de l'INM 316, 2 à 8 points en 2001 en-dessous de l'INM 350.

113) Les fonctionnaires retraités entre 1968 et 1983 ont, en outre, bénéficié de l'intégration progressive de l'indemnité de résidence dans les traitements d'activité.

Elles s'opèrent sur la seule base des arrêtés indiciaires applicables aux actifs sans qu'une quelconque mention soit faite dans ces textes de la transposition aux pensionnés du même corps de ces mesures d'amélioration des grilles de la fonction publique.

La Cour considère que ces pratiques sont à tout le moins extensives. Il est en effet paradoxal, qu'alors que la transposition aux pensionnés des réformes statutaires prévues par l'article L. 16 est susceptible d'être circonscrite dans son application et repose sur des dispositions réglementaires explicites prises au cas par cas (cf. infra), l'application des mesures d'amélioration de la grille indiciaire, qui peuvent avoir un impact tout aussi important, s'opère totalement et automatiquement sans la moindre disposition réglementaire explicite[114].

L'importance de l'impact de ces mesures, tant pour les intéressés que pour le budget de l'Etat, dépend bien évidemment de la fréquence et du contenu des mesures de revalorisation prises pour les fonctionnaires en activité. Cette pratique de revalorisation indiciaire des carrières a été fréquemment utilisée dans les années 1970-1990 à l'occasion des divers plans d'amélioration des grilles de la fonction publique. Pour certains corps (et donc pour les retraités[115] des dits corps), cela s'est traduit par une longue accumulation de décisions de ce type. A titre d'exemple, le corps des instituteurs a ainsi bénéficié, entre 1973 et 1990, de onze applications successives de l'article L. 15 qui, ajoutées à l'attribution de points uniformes, ont fait passer l'échelon terminal des retraités du corps de l'indice majoré 404 en 1973 à l'indice majoré 510 en 1990 les huit dernières étant intervenues en huit ans.

114) Il est à noter qu'existe par ailleurs pour les seules pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre (article L. 8 bis du code correspondant) un dispositif d'indexation (traditionnellement qualifié de « rapport constant ») qui prévoit, outre la revalorisation en fonction du point fonction publique, un ajustement supplémentaire au titre des mesures catégorielles de l'année précédente qui n'a pesé que faiblement (de l'ordre de 0,05 %) ces dernières années.

115) Ces revalorisations concernent les retraités ayant droit et, à leur décès, leurs ayants cause, veufs ou veuves.

Evolution de l'indice de liquidation d'un instituteur retraité entre 1973 et 2001

	1973	1974	1975 janvier	1975 juillet	1976	1976 juillet	1983	1984	1985	1986	1987
Indice majoré	404	408	425	430	438	443	447	451	457	466	478
L 16											
L 15	X	X			X		X	X	X	X	X
Points uniformes			X	X		X			X		
	1988	1988 oct	1989	1989 février	1990	1991	1999 avril	1999 déc.	2002		
Indice majoré	491	493	501	502	510	512	513	514	514		
L 16											
L 15	X		X		X						
Points uniformes		X		X		X	X	X			

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le service des pensions

La transposition automatique s'applique également aux primes ou indemnités intégrées, à titre dérogatoire, dans le calcul des pensions. C'est le cas de l'ensemble des primes étudiées au chapitre VIII de cette partie. Les personnels retraités appartenant à ces corps et remplissant les conditions d'attribution de ces indemnités ont bénéficié de ces mesures au fur et à mesure de leur montée en charge ainsi que, le cas échéant, de l'augmentation des taux de ces indemnités. A titre d'exemple, le décret n° 2002-78 du 17 janvier 2002 qui a porté le taux de l'ISSP de 20 à 22 % a entraîné une révision, à due concurrence, de toutes les pensions d'ayants droit et d'ayants cause liquidées avant le 1er janvier 2002 et ayant un indice inférieur à l'INM 585.

Ce mécanisme ne souffre aucune exception : il est appliqué systématiquement à tous les pensionnés, même lorsque certains de ces agents ont déjà bénéficié de conditions dérogatoires de départ à la retraite. C'est le cas des fonctionnaires femmes ayant élevé au moins 3 enfants et qui ont obtenu une retraite précoce et à jouissance immédiate. A ce titre, un recensement a été demandé pour évaluer le nombre de femmes retraitées avant janvier 1966, et ce avant leur 45ème anniversaire, (au titre

de l'article L. 24-I-3°) et toujours ayant droit en 2002[116] : elles sont au nombre de 2 321 et ont bénéficié, postérieurement à leur retraite, de toutes les mesures de péréquation automatique qui ont concerné leur corps d'origine. De même, les dispositions relatives à l'intégration des primes peuvent être combinées avec l'avantage prévu par l'article L. 24-I-3 pour les femmes fonctionnaires qui remplissent les deux conditions. Ce cas limite ne concerne certes, compte tenu de la faible féminisation des corps concernés, que des effectifs très réduits (sur les 101 261 retraitées au titre de l'article L. 24-I-3, seules 395 principalement dans les douanes, bénéficient de ce dispositif) mais il illustre le caractère systématique de la mise en œuvre discutable de l'article L. 15.

Toutes les décisions prises dans le passé, en application de ce principe, non écrit de façon explicite, de « péréquation automatique » l'ont été sans qu'aucune estimation sur le renchérissement qui en découlait pour les pensions ait été faite. Le fait que l'on ne dispose pas d'une évaluation du coût supplémentaire induit par cette interprétation de l'article L. 15 en est le témoignage le plus éloquent. La prise de conscience qui est apparue sur ce sujet n'a cependant pas empêché une reprise récente de cette pratique. C'est ainsi que la reclassification des corps de techniciens de l'équipement et de l'agriculture[117] intervenue en 1999 et en 2000 a conduit à une revalorisation significative des pensions des retraités concernés selon les règles discrètes de l'article L. 15. La remise en vigueur de ces pratiques pour certains corps civils correspondant à des effectifs conséquents, alors même que les enjeux du dossier des retraites sont connus de tous, est profondément regrettable.

116) A titre d'exemple, on peut citer le cas d'une institutrice, mère de cinq enfants, radiée des cadres à 44 ans à compter d'août 1965 avec un pourcentage de liquidation de 80 % abondé d'une majoration pour enfants de 20 %. Le pourcentage de liquidation résultait de 23 ans de services, de 5 ans de bonification pour enfants et de 12 ans de bonification pour services hors d'Europe. L'indice brut utilisé pour la liquidation de la pension est, quant à lui, passé de 455 en 1965 à 553 en 1990 et à 555 actuellement soit un gain de plus de 100 points d'indice en 37 années de retraite.

117) Les effectifs de ces corps sont conséquents : 4 100 emplois budgétaires pour l'agriculture, 9 000 emplois budgétaires pour l'équipement.

II – L'article L. 16 : l'application aux pensionnés des réformes statutaires bénéficiant aux actifs

L'article L. 16 prévoit, qu'en « cas de réforme statutaire, l'indice de traitement mentionné à l'article L. 15 est fixé conformément à un tableau d'assimilation annexé au décret déterminant les modalités de cette réforme ». Cet article soumet donc les mesures d'assimilation à l'existence d'une réforme statutaire et impose un texte réglementaire spécifique. La portée de cette règle, qui fait l'objet d'une définition très générale dans le code des pensions a été progressivement précisée, au fil des contentieux, par la jurisprudence et par la réglementation dans un sens restrictif.

Ainsi, s'agissant des réformes conduisant à la création d'un grade nouveau ou d'un échelon supplémentaire, la jurisprudence a d'abord estimé que l'administration devait procéder à une assimilation lorsque les mesures intervenues étaient accessibles à l'ensemble des agents et qu'elles s'inscrivaient dans un déroulement normal de carrière. Par exemple, en cas de création d'un nouveau grade, l'administration était obligée de procéder à l'assimilation des retraités dès lors que l'accès à ce grade ne se faisait pas exclusivement au choix. Cette jurisprudence, lourde de conséquences financières, a été abandonnée avec les arrêts Maître (CE 19 avril 1969) et Jallon (CE 2 février 1972) qui ne se réfèrent plus à la notion de déroulement normal de la carrière. Le Conseil d'Etat a ainsi clairement pris parti pour une conception stricte de la notion de réforme statutaire et rejeté l'idée d'une carrière de fonctionnaires qui se poursuivrait, quel que soit le cas de figure, après la radiation des cadres[118]. Cette jurisprudence a été réaffirmée à plusieurs reprises, et encore récemment à l'occasion de l'examen par la haute assemblée du projet de décret relatif au statut particulier des administrateurs civils.

118) Un des considérants de l'arrêt Maître précise que « pour les emplois et classes ou grades et échelons supprimés, des décrets en Conseil d'Etat régleront leur assimilation avec « les catégories existantes », que, si ces dispositions permettent aux agents retraités de demander la réévaluation de leur pension de retraite sur la base des nouveaux émoluments alloués aux agents en activité lors des opérations de reclassement des échelles de traitement, elles n'ont eu pour effet ni d'ouvrir, au profit des intéressés, droit à une révision de leur pension même dans le cas où, compte tenu de leur ancienneté dans ce grade, l'obtention dudit échelon aurait correspondu au déroulement de leur carrière, ni d'obliger le gouvernement à fixer par décret les modalités d'application aux agents admis à la retraite des avantages consécutifs à la création de ce nouvel échelon ».

Cette jurisprudence qui est de nature à protéger les intérêts de l'Etat n'est cependant pas contraignante pour ce dernier, l'Etat pouvant en opportunité[119] accorder aux retraités des avantages reconnus aux agents en activité.

De même, les mesures d'intégration de fonctionnaires d'un corps dans un autre corps ne constituent pas, en elles mêmes, une réforme statutaire au sens de l'article L. 16. Toutefois lorsqu'elles concernent la presque totalité des fonctionnaires d'un corps, il y a réforme statutaire au sens de l'article L. 16, de même que lorsqu'il y a suppression d'un corps ou d'un emploi ou encore fusion d'échelons ou de grades.

Les administrations ont par ailleurs, alors qu'elles disposaient d'une véritable latitude dans la manière de procéder aux mesures d'assimilation, longtemps favorisé en ce domaine les pratiques les plus avantageuses pour les retraités avec les effets d'aubaine qui en résultent. En témoigne la mise en place, au début des années 1990 notamment, de tableaux d'assimilation strictement identiques pour les actifs et les retraités ainsi que la prise en compte, dans ces tableaux d'assimilation, de l'ancienneté détenue dans le grade lors de la radiation[120].

A l'occasion de la mise en œuvre des protocoles Jospin (1989) et Durafour (1991), les pouvoirs publics ont pris conscience des dérives financières que pouvaient induire, si elles étaient maintenues telles quelles, les pratiques utilisées jusqu'alors en matière de tableaux d'assimilation. La circulaire du ministère du budget du 5 juillet 1993 a eu pour objectif d'harmoniser, dans une perspective favorable aux intérêts financiers de l'Etat, les pratiques antérieures. Elle a donc prescrit l'établissement de tableaux d'assimilation pour les retraités distincts des tableaux de reclassement des actifs (et partant donc moins favorables pour les retraités) ainsi qu'un reclassement des retraités, en règle générale, à indice égal ou immédiatement supérieur et a proscrit dans les tableaux d'assimilation toute disposition relative à la conservation d'ancienneté.

Ces différentes modalités visant à contenir la dépense publique ont été mises en œuvre de manière quasi systématique à compter de 1993. La seule exception identifiée, à laquelle il n'a été dérogé que suite à une décision du juge administratif (arrêt Amiel CE 28 juillet 1999), correspond précisément à un cas où le décret statutaire dispose que, pour

119) Cette faculté a été utilisée lors des récentes réformes des statuts de plusieurs corps de catégorie A.

120) A cette fin a longtemps figuré, dans ces tableaux d'assimilation, le dispositif dit de « troisième colonne » qui mentionnait l'ancienneté conservée dont pouvait se prévaloir le fonctionnaire retraité pour une promotion d'échelon ultérieure.

l'application de l'article L. 16, il convient de se référer aux dispositions relatives au reclassement des personnels en activité avec conservation d'ancienneté.

Il y a lieu cependant de noter que, tout récemment, divers textes statutaires ont été pris qui, à défaut d'inclusion explicite « d'une troisième colonne » prévoient, avec des formulations ambiguës, la prise en compte de la notion d'ancienneté d'échelon pour les révisions de pensions à effectuer. C'est ainsi que dans le décret du 11 décembre 2001 relatif au corps des personnels de direction de l'éducation nationale, il est indiqué à l'article 32, après un premier alinéa consacré aux personnels de direction en fonction dans lequel il est précisé que ces derniers sont classés avec conservation de l'ancienneté d'échelon acquise, que « pour l'application des dispositions de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite aux personnels de direction retraités, les mêmes règles sont utilisées pour fixer les nouveaux indices de traitement mentionnés à l'article L. 15 du dudit code ». De même pour le corps des secrétaires des systèmes d'information et de communication relevant du ministère des affaires étrangères qui est la nouvelle appellation de l'ancien corps des chiffreurs, le décret du 4 janvier 2002 précise en son article 6 que « pour l'application des dispositions de l'article L. 16, les assimilations prévues pour fixer les nouveaux indices de traitement mentionnés à l'article L. 15 sont effectuées conformément aux règles de reclassement fixées par l'article 4 » du même décret, lequel fixe les conditions de reclassement avec conservation de l'ancienneté d'échelon des anciens chiffreurs dans le nouveau corps des secrétaires des systèmes d'information et de communication.

Ces dispositions juridiques variables dans le temps, bien que s'inscrivant globalement dans une perspective de réduction du champ d'application de l'article L. 16, sont à l'origine de différences de traitement difficilement justifiables, tant entre corps qu'à l'intérieur d'un même corps.

C'est ainsi que les retraités de certains corps de catégorie A dont les actifs ont, au terme des revalorisations Jospin et Durafour, bénéficié de revalorisations équivalentes concrétisées par l'accès à un même indice sommital, l'indice brut 966 en l'occurrence (professeurs certifiés, attachés principaux d'administration centrale et d'administration scolaire et universitaire), ont été traités de manière différente.

Pour ce qui concerne les certifiés, comme cela a été indiqué dans le chapitre II de la première partie, seuls les retraités ayant atteint les quatre derniers échelons du corps (8ème, 9ème, 10ème et 11ème échelons) et répondant à certaines conditions d'âge ont bénéficié des 15 points supplémentaires prévus par le protocole relatif à la revalorisation de la

fonction enseignante. Il y a lieu cependant de préciser que d'un point de vue strictement juridique, il n'y avait aucune obligation de procéder à cette mesure. En ce qui concerne les attachés, une majorité d'entre eux n'a obtenu aucune revalorisation[121] et ce alors même qu'avant la revalorisation Durafour, les attachés d'administration centrale et attachés de l'administration scolaire et universitaire disposaient d'une carrière presque entièrement calée sur celle des certifiés[122]. Les attachés principaux de l'administration centrale retraités, pour leur part, ont tous bénéficié d'une revalorisation de leurs pensions variant, selon l'échelon atteint à la radiation, entre 6 et 18 points d'indice. Pour les attachés principaux de l'administration scolaire et universitaire, l'éventail des avantages obtenus a été plus large (il va de 8 à 21 points), mais le gain le plus important (21 points) concerne des retraités qui n'ont atteint que le deuxième échelon de ce grade.

Par ailleurs, autre curiosité qui ne manque pas d'étonner, la mise en œuvre de l'article L. 16 ne garantit pas toujours un gain indiciaire. Ainsi, dans quelques cas, les mesures d'assimilation n'ont produit aucun gain (décret n° 95-655 pour les personnels de la police) ou ne concernent que certains échelons vides de tout ayant droit et ayant cause (décret n° 99-878 pour l'IGAENR).

Les différences de traitement constatées entre corps existent aussi parfois à l'intérieur de certains corps compte tenu des conditions d'assimilation pratiques retenues qui sont loin d'être identiques pour les divers échelons de liquidation observés d'un corps donné. Ainsi, les professeurs de lycée professionnel du premier grade (PLP1) retraités qui viennent de bénéficier de l'article L. 16 en 2001, pour lesquels l'assimilation était juridiquement obligatoire, ont été traités à la fois plus favorablement que les certifiés ou les attachés (la quasi totalité des retraités a été concernée) mais, aussi, en fonction de leur échelon de liquidation de pension, de manière plus différenciée.

121) Cela vaut aussi bien pour les attachés d'administration centrale (669 sur 1 338 ayants droit) que pour les attachés de l'administration scolaire et universitaire (1 243 sur 2 424 ayants droit).

122) Avant les protocoles Jospin et Durafour, la carrière des certifiés était réduite à une seule classe allant de l'INM 335 à l'INM 657, le premier grade de la carrière des AAC et de celle des AASU culminait à l'INM 639.

Impact de l'article L. 16 sur les professeurs de lycée professionnel retraités

Echelons Anciens	Indices PLP1	Echelons nouveaux	Indices PLP2	Gain indiciaire	Ayants droit	Ayants cause
11ème	538	9ème	565	27	8 074	2 904
10ème	509	8ème	529	20	619	377
9ème	480	7ème	493	13	485	334
8ème	456	6ème	465	9	424	250
7ème	432	5ème	437	5	194	156
6ème	413	4ème	414	1	57	86
5ème	392	3ème	393	1	20	60
4ème	374	2ème	374	0	3	12
3ème	357	2ème	374	17	0	5
2ème	336	1er	346	10	0	1
1er	317	1er	345	29	0	2
Total					9 876	4 187

Source : direction du budget

Comme on le voit, cette revalorisation des retraités PLP1, qui a eu en 2001 un coût de près de 11 M€, a été très différente de celle effectuée pour les certifiés : le champ en est très large puisqu'il couvre la quasi totalité des retraités (à l'exception des 15 retraités ayants droit et ayants cause ayant atteint le 4ème échelon). On ne peut que s'interroger sur les raisons justifiant les bénéfices très variables, de 0 à 27 points, qu'obtiennent les retraités en fonction de leur échelon de liquidation. L'explication avancée par le ministère gestionnaire n'est guère convaincante. Pour l'éducation nationale, en effet, toute mesure d'assimilation doit, toujours en application du principe de péréquation automatique, se référer non seulement à une grille indiciaire d'actifs existante mais aussi à une grille qui ait une vraie signification au sein du ministère concerné. En l'occurrence, c'est celle de la classe normale des certifiés et des professeurs d'école qui a servi d'étalon pour cette mesure et pour toutes celles qui sont d'ores et déjà programmées[123].

123) La même référence a été utilisée pour la mesure d'assimilation qui vient d'être prise pour les conseillers d'éducation retraités (décret 2002-1134 du 5 septembre 2002).

D'autres applications de l'article L. 16 ont été plus généreuses pour les retraités concernés. La plus avantageuse, celle relative aux professeurs techniques adjoints de lycée technique, peut être qualifiée de munificente puisqu'elle a donné lieu à des gains indiciaires pour tous les échelons variant, pour les derniers, entre 62 (8ème) et 113 points nouveaux majorés (11ème). Aucune explication n'a pu être donnée par le ministère employeur concerné sur les raisons d'une application aussi avantageuse de l'article L. 16 qui a bénéficié en 1993 à 2000 agents[124].

L'hétérogénéité des traitements mis en œuvre pour l'application de l'article L. 16 dans les exemples présentés ci dessus ne manque pas de surprendre de même que les différences de traitement injustifiables qui en résultent. Cette situation provient d'une regrettable absence de vision d'ensemble qui est à porter au débit des administration assurant la tutelle de ces secteurs. A l'évidence, les plans Jospin et Durafour auraient dû, en raison de leurs enjeux financiers, conduire à l'élaboration d'une doctrine de mise en œuvre de l'article L. 16. Tel n'a pas été le cas et en dépit d'une volonté de resserrement de la générosité du dispositif, la mise en œuvre de l'article L. 16 continue à s'opérer de manière opaque, disparate et discrétionnaire.

III – Les dépenses induites par l'application de l'article L. 16 et de l'article L. 15 « indiciaire »

La Cour n'a pu obtenir des administrations concernées d'analyse chiffrée[125] permettant de mesurer sur longue période les dépenses

124) Cette mesure prévue par le décret n° 91-1096 avec effet rétroactif au 1er septembre 1989 a été mise en œuvre pratiquement par le service des pensions en 1993. Les révisions de pension qui en ont résulté ont conduit certains des bénéficiaires à prendre l'attache du service pour vérifier si ces opérations n'étaient pas entachées d'erreur. Une mesure équivalente (gain de 104 points d'indice au dernier échelon) a été prise pour près de 400 professeurs techniques chefs de travaux de CET (décret n° 92-1189).

125) Les seules données disponibles concernent en effet l'évolution de l'indice moyen majoré de liquidation des retraites (+ 122 points pour les flux annuels de liquidation entre 1982 et 2001, + 83 points pour le « stock » constitué de l'ensemble des pensionnés) mais il s'agit d'un critère composite qui prend en compte aussi bien les conséquences des articles L. 15 et L. 16 que celles dues à l'amélioration structurelle des carrières perceptibles chez les personnels partis récemment en retraite. Aucun calcul de l'évolution de la pension moyenne des retraités présents à deux dates successive n'est effectué à la différence de ce qui est pratiqué pour les actifs.

induites respectivement par le L 16 et l'application « extensive » du L. 15 (L. 15 « indiciaire »).

S'agissant des données spécifiques relatives au coût du L. 15 et du L. 16, les données disponibles n'existent que depuis 1990. De plus, elles sont regroupées sous un intitulé d'ensemble -trompeur- appelé « coût du L. 16[126] » alors même que cette donnée fait masse des deux mécanismes précédemment analysés à travers lesquels les pensionnés bénéficient des améliorations de carrières consenties aux actifs.

La faiblesse -et vraisemblablement la grande fragilité- des éléments statistiques communiqués est à soi seule révélatrice de l'absence de tout pilotage interministériel sérieux et continu de ce volet important de la politique des pensions.

Coût du L. 16 et du L. 15 « indiciaire », nombre de révisions et montant moyen

Année	Montant total des pensions	Coût du L. 16 et du L. 15 « indiciaire »		Nombre de révisions	Montant moyen en €
		en M€	en %		
1991	18 945	86	0,45	606 303	142
1992	20 045	95	0,47	402 744	235
1993	21 256	133	0,62	497 495	267
1994	22 006	55	0,25	362 348	151
1995	23 206	135	0,58	467 099	289
1996	24 234	70	0,29	283 921	247
1997	25 090	89	0,35	234 900	378
1998	26 118	27	0,10	129 529	211
1999	27 259	58	0,21	91 095	634
2000	28 536	158	0,55	137 532	1 145
2001	29 620	53	0,18	50 661	1 053
moyenne			**0,36 %**		

Source : direction du budget

Le coût comme le nombre de pensionnés concernés par l'article L. 16 ont fortement varié en fonction des réformes statutaires engagées

126) Ceci est d'autant plus regrettable que la qualité de l'appareil statistique disponible au service des pensions aurait permis de faire ce distinguo pour peu qu'une demande en ce sens eût été faite par les autorités de tutelle.

ainsi que le montant moyen par pensionné On peut remarquer sur la période 1991-1996 l'effet de la transposition aux retraités de la fonction publique d'Etat des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et rémunérations (protocole Durafour). Sur la période récente, on constate une forte augmentation du montant moyen des mesures d'assimilation. Cette hausse provient, d'une part, des rappels opérés en 2000 et 2001 pour les pensionnés de La Poste et de France Télécom, suite à des contentieux gagnés devant la juridiction administrative et, d'autre part, des dernières réformes statutaires qui ont davantage concerné la catégorie A et certains personnels enseignants comme les professeurs de lycée professionnel en 2001.

Au total, sur la période 1991–2001, l'application du L. 16 et du L. 15 « indiciaire », tels qu'estimés dans ce document, a contribué à accroître globalement en moyenne de 0,36 % chaque année le coût des pensions, soit environ un quart de l'impact de la revalorisation générale du point de la fonction publique.

IV – Un impact souvent cumulé qui peut être à l'origine de véritables « carrières de retraités »

L'examen de la variation dans le temps des indices de liquidation de certaines retraites montre qu'il y a eu souvent cumul des différentes modalités de revalorisation examinées plus haut (application du L. 15 « catégoriel » et du L. 16), ce qui aboutit pour nombre d'entre eux à de sensibles augmentations des indices de liquidation. Le tableau ci-dessous recense les variations intervenues pour un certain nombre de corps entre 1970 et 2002. Les indications données correspondent, à chaque fois, à la situation d'un retraité, radié des cadres avant 1970 et arrivé à l'indice sommital de son corps. Elles permettent de mesurer le « déroulement de carrière » dont ont été susceptibles de bénéficier - en tout ou partie - les fonctionnaires retraités de ces corps au cours de la période considérée.

Evolution des indices applicables aux personnes de divers corps (1970-2002)

Corps	1970	1980	1990	2002
Commissaire de police	516	596	684	744
Inspecteur de police	402	459 (+ 14 %)	529 (+ 15 %)	598 +13 %
Sous-brigadier	324	372	448	479
APAC 1ère classe	683	723 (+ 6 %)	723 (0 %)	745 (+ 3 %)
AASU 1ère classe	591	631	631	641
AAC	591	631	631	641
SASU classe normale	367	398	398	438
SASU chef de section	390	443	443	462
SASU l. exception.	425	478	478	513
Insp principal Impôts 2ème cl.	607	647	647	672
Insp. Impôts	425	478	478	523
Contr. principal Impôts	425	478	478	513
Contr. Impôts	360	398	398	438
Agrégé Classe normale	788	810 (+ 3 %)	810 (0 %)	812 (0 %)
Certifié classe normale	612	647	653 ou 668*	657 ou 672*
PLP	451	519	519	566
PEGC	451	504 (+ 12 %)	526 (+ 4 %)	539 (+ 2 %)
Instituteur	390	443 (+ 14 %)	510 (+ 15 %)	514 (+ 1 %)
Adjoint administratif	283	300	330	351
Commis	283	300	330	344 ou 351**
Ouvrier professionnel 2ème catégorie	248	278	306	324ou 337**
Technicien de l'agriculture	367	393	393	438
Tech. supérieur de l'agriculture	390	443 (+ 13 %)	443 (0 %)	488 (+ 10 %)

* cas particulier explicité ci-dessous.

** le bénéfice de l'un ou l'autre des indices de liquidation dépend de l'ancienneté acquise par les agents concernés dans leur échelon.

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le service des pensions

Tous les retraités des corps concernés ont été susceptibles de bénéficier d'une forme de déroulement de carrière, mais à des degrés très divers

De nombreux retraités ont bénéficié au cours de ces trois dernières décennies, en dehors de la revalorisation du point fonction publique, de sensibles améliorations de leurs pensions, de l'ordre de 20 à 30 %. Dans certains cas comme celui des instituteurs, ces revalorisations ont été entièrement réalisées sous l'effet de la péréquation automatique de l'article L. 15. Les personnels retraités de la police ont, quant à eux, bénéficié d'une situation particulièrement privilégiée puisque leur taux de progression est de l'ordre de 50 % en raison de la prise en compte dans leur pension de l'ISSP mais aussi de multiples applications tant du L.. 15 que du L. 16. A titre d'exemple, la progression observée pour les inspecteurs de police retraités s'explique par la mise en œuvre du mécanisme de l'article L. 16 à six reprises (1972, 1977, 1990, 1993, 1994 et 1995), par le recours à la péréquation automatique au titre de l'article L. 15 à huit reprises (1970, 1973, 1974, 1975, 1976, 1992, 1996, 2002) et par la prise en compte progressive entre 1983 et 1993 de l'indemnité de sujétions spéciales des personnels de police (ISSP).

Un petit nombre de corps a retiré des bénéfices moindres. C'est le cas des certifiés, comme l'indique la faible progression de leur indice de liquidation sur la période observée (de 7 à 11 %). La principale mesure dont ont bénéficié les professeurs certifiés, qui date de 1989 est très atypique puisqu'en pratique elle ne ressort ni de l'article L. 15 ni de l'article L. 16. Prise en faveur de certains retraités certifiés et des catégories assimilées, elle a conduit, pour les agents radiés des cadres avant le 1er septembre 1989, âgés de 50 ans et 6 mois et ayant atteint le 8ème échelon à la date de radiation, à la révision de leur pension civile sur la base de l'indice de liquidation acquis augmenté de 15 points d'indice majoré. Cette mesure est certes inspirée de l'article L. 15 puisque la même mesure a été prise pour les actifs de ces mêmes corps tant que ceux-ci ne bénéficieront pas de l'accès à la hors-classe nouvellement créée, mais elle s'en écarte aussi puisqu'elle est soumise à conditions, contrairement aux principes de la péréquation automatique. Elle se distingue aussi du cas classique de l'article L. 16 puisqu'il n'y a pas eu élaboration de tableaux d'assimilation. Elle représente une modalité tout à fait originale de revalorisation des retraités instituée par la loi[127] et qui montre que des voies différentes des pratiques habituelles peuvent être adoptées pour régler au mieux des intérêts des finances publiques la situation des retraites lors d'un réaménagement statutaire de grande ampleur.

127) Article 32 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation

Les agrégés (+ 3 % sur la période) ainsi que les attachés, (un gain d'environ 10 % selon les grades) sont logés à la même enseigne[128].

L'explication de ces situations n'est rien moins qu'évidente. Le facteur lié à une pression syndicale plus ou moins variable selon les corps considérés n'est guère opérant en l'occurrence, compte tenu du poids traditionnellement très lourd de cet élément dans le milieu enseignant. L'explication par l'effet-masse est sans doute une meilleure raison : celui-ci aurait conduit à contenir la revalorisation des pensions des enseignants retraités du second degré qui aurait été la conséquence de l'ampleur des mesures prises par ailleurs pour les actifs (création d'une hors classe pour les divers corps du second degré mais aussi et surtout création du corps des professeurs des écoles strictement aligné sur celui des certifiés). Cette explication peut cependant difficilement justifier le décalage observé avec la plupart des autres corps quelle que soit leur catégorie d'appartenance (A, B ou C). On peut craindre que la vraie raison de ces incohérences ne résulte précisément de l'absence de politique générale en la matière et d'une procédure de sédimentation de décisions ponctuelles prises au fil du temps, sans vision d'ensemble ni principes directeurs.

Les mesures à prendre pour ménager l'avenir dans ce domaine ne peuvent pas faire l'impasse sur les dossiers pour lesquels une mise en œuvre de l'article L. 16 est attendue (pour ne pas dire programmée) dans des délais proches. Cela concerne divers corps qui seront prochainement mis en extinction (par radiation des cadres ou par intégration dans d'autres corps). L'éducation nationale est principalement concernée avec notamment l'extinction du corps des instituteurs au plus tard en 2007, mais d'autres échéances sont plus proches qu'il s'agisse des adjoints d'enseignement, des chargés d'enseignement en éducation physique et sportive ou des professeurs d'enseignement général de collège dont l'extinction du corps est prévue pour 2003 ou 2004. Au total, le nombre des personnels retraités[129], de ces quatre corps de l'éducation nationale est actuellement supérieur à 210 000 personnes. L'estimation faite pour l'application de l'article L. 16 avec des modalités identiques à celles utilisées pour les PLP, qui est maintenant le modèle de référence[130]

128) C'est aussi le cas de la plupart des corps de l'encadrement supérieur ou des corps de contrôle pour lesquels les seuls gains obtenus sur l'ensemble de la période examinée résultent de l'attribution de points uniformes.

129) Les effectifs de pensionnés en décembre 2001 étaient les suivants :
161 000 instituteurs, 44 000 professeurs d'enseignement général de collège,
4 300 chargés d'enseignement d'EPS et 2 500 adjoints d'enseignement.

130) Il est rappelé que tous les corps du premier et du second degré, à la seule exception des agrégés, sont maintenant dotés de la même carrière avec une classe normale et une hors-classe.

aboutit à un coût prévisible en 2007 d'environ 85 M€ pour les seuls instituteurs.

V – Appréciation générale

Si le code des pensions ne contient pas de règles spécifiques traitant, en tant que telle, de la revalorisation des pensions liquidées, il contient divers dispositifs qui assurent aux pensionnés le bénéfice à la fois des mesures salariales générales, des améliorations indiciaires consenties à des catégories d'agents ainsi que des réformes statutaires destinées aux actifs.

Des investigations auxquelles la Cour a procédé sur ces règles, plusieurs constats critiques se dégagent.

L'application aux pensionnés des revalorisations indiciaires consenties aux actifs procède d'une interprétation extensive de l'article L. 15 du code des pensions. Il est choquant qu'une disposition d'une telle portée financière résulte d'une simple interprétation coutumière issue d'un principe, la « péréquation automatique », dont on ne trouve nulle trace dans le code des pensions.

La mise en œuvre de l'article L. 16, qui vise à faire bénéficier les pensionnés des réformes statutaires, se caractérise par une grande diversité dans le temps et selon les corps, source d'opacité et génératrice de différences de traitement entre agents difficilement justifiables.

Ces deux volets, à l'origine de dépenses significatives - de l'ordre du quart[131] des mesures de revalorisation générale liées à la politique salariale - sont mises en œuvre sans doctrine d'emploi claire, sans suivi interministériel rigoureux, sans mesure précise - *ex ante* et *ex post* - de l'impact financier des décisions prises.

La conjonction des deux dispositifs (qui trouvent également à s'appliquer aux primes intégrées à titre dérogatoire dans le calcul de la pension, sujet abordé dans le chapitre suivant) est de nature à autoriser pour ceux des fonctionnaires qui en sont bénéficiaires des « déroulements de carrière » particulièrement avantageux, générateurs de gains de pouvoir d'achat, déroulements de carrières qui peuvent confiner à l'absurde lorsque, du fait des possibilités de départ précoce à la retraite, la

131) La faible inflation constatée depuis la décennie 1990 tend à accroître le poids relatif de ces deux volets.

période de perception de la pension égale voir excède la durée de la carrière d'actif.

Ces constats s'inscrivent par ailleurs dans un contexte marqué par des évolutions, récentes ou en cours, importantes :

- la situation respective en ces domaines des salariés du secteur privé et des fonctionnaires. Depuis 1993 en effet, la revalorisation des retraites des salariés du secteur privé s'opère en relation avec l'évolution des prix. Tout lien avec la situation des actifs - précédemment assuré par revalorisation en fonction du salaire moyen des actifs - a disparu. Pour le régime spécial des fonctionnaires, les dispositions analysées ci-dessus assurent aux catégories de fonctionnaires qui en bénéficient le maintien de la parité de pouvoir d'achat entre actifs et pensionnés, au prix cependant de différences de traitement peu justifiables entre pensionnés ;

- la prise en compte de l'augmentation de l'espérance de vie à la retraite. Par rapport à la situation qui prévalait à l'époque où les dispositions en cause ont été édictées, l'espérance de vie à la retraite a considérablement progressé et devrait, selon toute vraisemblance, continuer à croître. Ce phénomène augmente d'autant la durée potentielle de « carrière de retraité » que permettent ces dispositions et donc la charge financière qui s'y rattache ;

- la détérioration rapide et inéluctable du rapport démographique entre actifs et pensionnés. Cette évolution va tendre, dans les années à venir, à alourdir mécaniquement le poids financier des mesures statutaires ou indiciaires conçues pour les actifs à des fins le plus souvent de modernisation du service public. A législation et pratique constantes, les mesures de ce type bénéficieront relativement de plus en plus aux pensionnés, ce qui réduira d'autant les marges de manœuvre utilisables pour une modernisation négociée du fonctionnement des services publics.

Ces constats et ce contexte justifient une réforme en profondeur des dispositions conjointes des articles L. 15 et L. 16.

Chapitre VIII

Les conditions dérogatoires d'intégration de certaines indemnités dans le calcul de la pension

L'article L. 15 du code des pensions dispose que les émoluments de base auxquels s'applique le taux de 2 % par annuité liquidable « sont constitués par les derniers émoluments soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite ». Il en résulte a contrario qu'aucun élément de rémunération autre que le traitement indiciaire, en particulier aucune prime ou indemnité[132], ne fait l'objet de retenues pour pension et n'est pris en compte dans le calcul de la pension. Au fil du temps toutefois, ce principe a subi plusieurs dérogations d'importance inégale. Elles concernent tantôt certains corps particuliers de fonctionnaires (police, administration pénitentiaire, gendarmerie, douaniers affectés à la branche de la surveillance, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne) et confèrent alors à leurs titulaires un avantage substantiel. D'autres ont un champ d'application plus large soit ministériel (l'indemnité mensuelle de technicité servie aux agents du ministère des finances) soit inter-ministérielle (la nouvelle bonification indiciaire - NBI) mais portent sur des montants beaucoup plus limités. Certaines dérogations, sans aucun fondement légal, ont également été relevées par la Cour à l'occasion de ses contrôles.

Les caractéristiques essentielles de ces dispositifs ou pratiques dérogatoires seront successivement analysées avant que ne soit portée sur eux une appréciation générale.

I – Les personnels des services actifs de police : l'indemnité de sujétions spéciales (ISSP)

La loi de finances pour 1983 (loi n° 82-1126 du 25 décembre 1982) a, dans son article 95, permis qu'il soit dérogé au principe posé par l'article L. 15 du code des pensions, renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer l'étendue et la portée de la dérogation. Elle a simultanément augmenté progressivement la retenue pour pension supportée par les intéressés (majoration de 0,5 % au 1er janvier 1983, portée à 1 % au 1er janvier 1987 puis à 1,2 % à compter du 1er janvier 1991). Le décret du 15 mai 1983, non publié au Journal officiel, a prévu l'intégration sur 10 ans d'un dixième du taux normal de l'indemnité pour sujétions spéciales prévue par le décret du 26 décembre 1975 et dont les

132) Les primes et indemnités représentaient en 2000 17 % des traitements indiciaires servis aux fonctionnaires civils. Ce chiffre moyen recouvre des écarts importants entre corps, catégories et ministères.

taux ont été, jusqu'au décret n° 97-1022 du 6 novembre 1997, fixés par des textes eux-mêmes non publiés au Journal officiel.

Après la dernière revalorisation du taux de l'indemnité intervenue en 2002 (décret n° 2002-78 du 17 janvier 2002), le taux de l'indemnité (appliqué au traitement brut) intégré dans le calcul de la pension s'établit comme suit :

Taux de l'ISSP

Libellé du grade	Taux ISSP
Sous-directeur de service actif de la police nationale	17 %
Contrôleur général de service actif de la police nationale	17 %
Chef de service actif de la police nationale	17 %
Directeur adjoint de service actif de la police nationale	17 %
Inspecteur général de la police nationale	17 %
Directeur des services actifs de police	10 %
Directeur des services actifs de police de la préfecture de police	10 %
Chef du service de l'inspection générale de la police nationale	10 %
Commissaire divisionnaire de police	17 %
Commissaire principal de police	17 %
Commissaire de police	17 % (1)
Commandant de police emploi fonctionnel	17 %
Commandant de police	17 %
Capitaine de police	17 % (1)
Lieutenant de police	17 % (1)
Brigadier-major de police	22 %
Brigadier de police	22 %
Gardien de la paix	22 %

(1) 18 % jusqu'à l'indice brut 585.
Source : décret n° 2002-78 du 17 janvier 2002

Le nombre de fonctionnaires actuellement en activité auxquels s'applique ce dispositif s'élève à plus de 115 000.

L'examen des pensions liquidées en 2001 et 2000 permet de mesurer l'impact de cette dérogation :

Impact de l'intégration de l'ISSP sur la pension des personnels de police

	Nombre de pensions liquidées	Age à la radiation des cadres	Indice moyen de base	Indice moyen avec I.S.S.P.	Suppplément annuel moyen de pension dû à ISSP
2001	4 596	52 ans 11 mois	476	568	3 479 €
2000	4 757	52 ans 6 mois	468	558	3 431 €

Source : service des pensions

L'intégration de cette prime a donc un effet substantiel sur le niveau des pensions liquidées, puisqu'elle contribue à relever leur niveau moyen d'environ 19 % tant en 2000 qu'en 2001.

Trois observations complémentaires doivent être formulées sur les conditions dans lesquelles cette intégration s'est opérée :

- la contrepartie -à savoir la majoration de 1,2 point du taux de la retenue opérée sur la somme constituée du traitement ordinaire et de l'ISSP- apparaît très modeste au regard de l'avantage obtenu en termes de supplément de pension : en prenant le cas d'un gardien de la paix recruté dès la mise en place de l'intégration de l'ISSP, il a été calculé, sur des bases actuarielles, qu'au 30 juin 2015, date prévisionnelle de radiation des cadres, il se sera acquitté de 17 440 € de cotisations supplémentaires qui lui ouvriront droit à un montant total de pension supplémentaire de près de 102 000 € sur la durée de service prévue de la pension ;

- cette analyse portant sur un fonctionnaire ayant cotisé toute sa carrière au taux majoré vaut bien davantage encore pour tous ceux qui ont intégralement bénéficié de la réforme tout en ne consentant l'effort supplémentaire que sur une partie de leur carrière voire, pour les fonctionnaires radiés des cadres fin 1982, que pendant quelques mois. Le « rendement » de l'effort de cotisation fourni est alors extrêmement élevé. Ainsi, dans le cas d'un gardien de la paix radié des cadres 10 ans après la mise en place de la mesure, un calcul du même type que celui réalisé précédemment fait apparaître un montant de droit à pension représentant près de 30 fois l'effort de cotisation fourni ;

- le constat vaut a fortiori pour les fonctionnaires (ainsi que leurs conjoints bénéficiaires de pensions de réversion) qui bénéficiaient déjà d'une pension liquidée à la date de démarrage de l'intégration progressive de l'ISSP et qui ont vu leur pension relevée par étapes successives en application du dernier alinéa de l'article 95 de la loi de 1982

susmentionnée. Cette majoration substantielle des pensions en application du principe de « péréquation automatique » analysé au chapitre précédent a été obtenue en effet sans le moindre effort de contribution complémentaire dans le cas des agents ayant fait liquider leur pension avant 1983, ce qui conduit à ce qu'un gardien de la paix radié des cadres à la veille de la mesure d'intégration bénéficie de droits sur la durée de service de la pension de près de 70 000 € sans cotisation.

Il est à noter que les « effets d'aubaine » massifs, voire exorbitants, rendus possibles par cette technique d'intégration des primes, parfois qualifiée de « rétributive »[133] ne sont pas limités à la seule phase de montée en charge du système mais sont susceptibles de se reproduire, à une échelle certes moindre, à chaque fois que le taux de l'ISSP est relevé comme cela a été le cas au début de l'année 2002.

II – Les personnels militaires de la gendarmerie nationale (ISSP)

Un an après les personnels des services actifs de police, les personnels militaires de la gendarmerie nationale ont obtenu, par l'article 131 de la loi de finances pour 1984, l'intégration de l'ISSP dans des conditions très voisines. Seuls le rythme de l'intégration (15 ans) et une condition d'âge (de 55 ans minimum) diffèrent[134] par rapport aux personnels des services actifs de la police. Comme dans ce dernier cas, le décret d'application de la disposition législative (décret du 28 juin 1984) n'a pas fait l'objet de publication au Journal officiel.

L'effet sur les pensions liquidées est très proche de celui analysé précédemment pour les personnels des services actifs de police :

133) A l'inverse d'une technique dite « contributive » qui vise à proportionner strictement le supplément de pension obtenu au supplément d'effort de cotisation fourni, la technique dite « rétributive » fait bénéficier immédiatement tous les actifs et tous les pensionnés de l'intégration et ce pour la totalité de leur carrière, sans établir un lien quelconque entre la durée et le montant de l'effort supplémentaire de contribution d'une part et l'avantage qui s'y rattache en termes de pension d'autre part.

134) Le taux de retenue applicable tant au traitement qu'à l'iondemnité intégrée est, comme pour les personnels de police, de 10,05 % au total mais la majoration opérée en trois étapes entre le 1er novembre 1984 et le 1er novembre 1995 a porté sur 2,2 points compte tenu du fait que depuis la loi du 18 avril 1957 relatif au régime particulier de retraite des personnels de la police, la retenue applicable était supérieure de 1 point au taux de droit commun.

Impact de l'intégration de l'ISSP sur les pensions des personnels de la gendarmerie

	Nombre de pensions	Age à la radiation des cadres	Indice moyen de base	Indice moyen avec ISSP	Supplémentannuel moyen de pension dû à l'ISSP
2001	1 200	55 ans 1 mois	472	565	3 838 €
2000	919	55 ans 1 mois	478	571	3 796 €

Source : service des pensions

Les observations formulées au paragraphe précédent sur les conditions dans lesquelles cette intégration a été opérée et les effets d'aubaine engendrés par la technique « rétributrive » valent également pour les personnels militaires de la gendarmerie nationale, une fois pris en compte le caractère plus progressif de l'intégration et le niveau plus élevé du surcroît de cotisation demandé aux actifs à compter de l'intégration de l'ISSP.

III – Les personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire : l'indemnité de sujétions spéciales (ISS)

Deux dispositions législatives sont intervenues :

- la première, en 1986, a autorisé l'intégration progressive sur 15 ans de la prime de sujétions spéciales au bénéfice des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire placés sous statut spécial et chargés de suivre dans un service pénitentiaire l'exécution des peines, soit de l'ordre de 21 000 agents actuellement (article 76 de la loi de finances pour 1986 mise en œuvre par un décret du 4 décembre 1986 non publié). Comme pour les gendarmes, le taux de la retenue pour pension a été majorée de 2,2 points en trois étapes ;

- la seconde disposition, très récente (article 87 de la loi de finances rectificative pour 2001) a prévu cette même intégration au bénéfice des personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire (soit environ 2 500 agents) : l'intégration est totale et prend effet à compter du 1er janvier 2002 s'agissant tant des pensions liquidées à compter de cette date que des retenues pour pension majorées de 2,2 points.

Elles feront l'objet d'un examen successif.

A – L'intégration au bénéfice des fonctionnaires placés sous statut spécial (loi de 1986)

Les grades et emplois ainsi que le taux de la prime de sujétions spéciales sont mentionnés dans le tableau ci-après qui intègre les effets du décret n° 2001-1004 du 2 novembre 2001 :

Taux de l'ISS applicable à certains personnels de l'administration pénitentiaire

Grades et emplois	Montant de la prime de sujétions spéciales en pourcentage du traitement brut
Personnel de direction	
Emploi de directeur régional……..	19
Emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion ….. et de probation……	19
Directeur hors classe……..	19
Directeur de 1ère classe……...	19
Directeur de 2ème classe……..	19
Personnel d'insertion et de probation	
Chef des services d'insertion et de probation…….	17
Conseiller d'insertion et de probation…….	17
Personnel technique	
Directeur technique…….	19
Technicien……...	21
Adjoint technique……	22
Personnel de surveillance	
Chef de service pénitentiaire de 1ère classe……	21
Chef de service pénitentiaire de 2ème classe……...	21
Premier surveillant…….	21
Surveillant……..	21
Surveillant auxiliaire……..	21
Surveillant congréganiste……..……	17
Surveillant de petit effectif et intérimaire……..	17

Source : décret du 2 novembre 2001

L'impact de l'intégration de cette prime (totale depuis 2000) sur les pensions liquidées en 2001 et 2000 est proche de celui relevé pour les personnels des services actifs de police et des gendarmes (de l'ordre de 90 points d'indice en moyenne).

Impact de l'intégration de l'ISS sur les pensions des personnels de l'administration pénitentiaire

	Nombre de pensions	Age à la radiation des cadres	Indice moyen de base	Indice moyen avec ISS	Suppplément annuel moyen de pension dû à l'ISS
2001	707	53 ans 1 mois	433	524	3 137 €
2000	1 071	53 ans 6 mois	438	530	3 265 €

Source : service des pensions

La technique d'intégration étant la même que celle utilisée pour les personnels de la gendarmerie nationale, les observations faites au paragraphe précédent sur ses effets pervers valent à l'identique pour les personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire placés sous statut spécial[135].

B – L'intégration au bénéfice des personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire (loi de 2001)

L'article 87 de la loi de finances restificative pour 2001 a prévu, à compter du 1er janvier 2002, la prise en compte de la prime de sujétions spéciales dans le calcul de la pension des personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Corrélativement, le taux de retenue pour pension a été majoré de 2,2 points. Ces dispositions ont fait l'objet d'une mise en œuvre intégrale immédiate, aucun calendrier d'intégration progressive n'étant fixé. Aucune disposition expresse n'ayant prévu que le bénéfice de cette disposition devait être étendu aux pensions déjà liquidées, seuls les agents concernés faisant liquider leurs droits à pension à compter de 2002 sont bénéficiaires de cette intégration.

135) Comme pour les gardiens de la paix, le gain actuariel a pu être estimé sur la base de cas-type de surveillants de l'administration pénitentiaire. Un fonctionnaire radié des cadres à la veille de l'intégration est susceptible de percevoir plus de 72 000 € supplémentaires de pension sans cotisation : un fonctionnaire radié des cadres 10 ans après l'intégration se sera acquitté de 5 200 € de cotisations supplémentaires pour un supplément de droits à pension de 96 000 € ; un fonctionnaire recruté au lendemain de la mesure d'intégration acquittera tout au long de sa carrière environ 16 000 € de cotisations supplémentaires qui lui ouvriront droit à 98 000 € de droits à pension supplémentaire.

Les effectifs concernés représentent environ 2 500 agents appartenant aux grades suivants : attaché et attaché principal d'administration et d'intendance, secrétaires d'administration et d'intendance, adjoint administratif et adjoint administratif principal, agent administratif, agent de services techniques.

S'agissant de la prime de sujétion spéciale donnant lieu à intégration, elle a été fixée, par le décret n° 2002-698 du 30 avril 2002, à un taux variant entre 19 % et 21 % selon le grade. Il importe de souligner que c'est ce décret qui a prévu l'attribution de l'indemnité aux catégories d'agents concernés (et en a fixé les taux), ce qui signifie qu'à la date où la disposition législative a été votée, l'intégration a porté sur une prime qui n'était pas légalement attribuée aux agents et dont le taux n'était pas fixé.

Les premières liquidations de pension effectuées en 2002 au bénéfice de ces catégories d'agents font clairement apparaître l'importance considérable de l'augmentation des droits à pension provoquée par cette intégration. Ainsi, un attaché d'administration classé au 11ème échelon, bénéficiant de la prime de sujétions spéciales au taux de 19 % et radié des cadres au 1er septembre 2002 avec une pension liquidée au taux de 75 % a vu sa pension majorée de 4 652 € par an. Un agent administratif de 1ère classe, classé au 11ème échelon, bénéficiant de la prime de sujétions spéciales au taux de 19 % et partant à la même date avec une pension au taux de 75 %, a vu ses droits majorés de 2 776 € par an.

Ce dispositif d'intégration ne bénéficie pas, à la différence des précédents, aux agents ayant déjà fait liquider leurs pensions. Il n'en est pas moins particulièrement critiquable. Il est le seul en effet à concerner des agents exerçant des fonctions d'administration et de service qui ne sont pas placés sous statut spécial. Le bénéfice en est intégral et immédiat et concomitant avec l'ouverture du droit à l'indemnité si bien que l'« effort » demandé via l'accroissement de la retenue pour pensions est dans les faits intégralement supporté par l'Etat et s'analyse en une simple minoration de l'avantage considérable octroyé à cette occasion[136].

136) Octroi d'une prime représentant 19 à 21 % du traitement ordinaire, augmentation simultanée de 2,2 % de la retenue opérée sur la totalité du traitement.

IV – Les fonctionnaires des services déconcentrés de la douane de la « branche surveillance » : l'indemnité de risques

L'article 127 de la loi de finances pour 1990 (loi n° 89-935 du 29 décembre 1989) a autorisé la prise en compte de l'indemnité de risques dans le calcul de la pension des douaniers exerçant leurs fonctions dans la « branche surveillance ». Cette intégration, précisée dans ses modalités par un décret du 29 octobre 1990 non publié au Journal officiel, s'est opérée progressivement sur 10 ans. Parallèlement, la retenue pour pension applicable au traitement indiciaire et à cette indemnité a été majorée, en trois étapes, d'un point, la portant actuellement à 8,85 %. Le dispositif prévoit enfin une règle de proratisation destinée à faire bénéficier de cette intégration les seules annuités correspondant aux services accomplis dans la branche de la surveillance. Cette règle fixée dans le décret a été en pratique « abrogée » par une décision prise par le ministre de l'économie et le secrétaire d'Etat au budget le 14 mai 1999.

Les taux de l'indemnité de risque ont connu diverses évolutions. Sur la base d'une « décision ministérielle » du ministre de l'économie, des finances et du budget et de la secrétaire d'Etat au budget datée du 3 mai 2002, une revalorisation conséquente est intervenue :

- pour la période allant du 1er avril au 30 juin 2002, les taux ont été portés de 5 à 7 % pour les agents de catégorie A, de 7 à 9,5 % pour les agents de catégorie B, de 9 à 12,5 % pour les agents des catégories C et D ;
- à compter du 1er juillet 2002, le montant a été uniformisé pour l'ensemble des catégories d'agents et fixé à 2 762,80 € (montant indexé pour l'avenir sur la valeur du point fonction publique).

Il convient de relever que cette « décision ministérielle » est irrégulière, la Cour ayant à l'occasion de ses deux premiers rapports particuliers consacrés à la fonction publique de l'Etat et à l'occasion du rapport public de 2002, rappelé que toute indemnité devait trouver son fondement dans une loi ou un décret et que les textes indemnitaires devaient être publiés au Journal officiel. Cette décision très récente est en contradiction avec la démarche de refondation indemnitaire engagée fin 1999 et dont la Cour a relevé récemment tout à la fois les progrès significatifs et les limites.

Il est à noter que la « décision ministérielle » en cause mentionne explicitement le fait que cette revalorisation de l'indemnité servie aux actifs bénéficie également et intégralement aux agents des corps

concernés à qui une pension a déjà été concédée ainsi qu'à leurs ayants cause.

Les effectifs de catégories B et C de la branche surveillance représentaient fin 2002 environ 8 200 agents. La branche surveillance intègre également des agents de catégorie A (chefs de subdivision, adjoints à un chef divisionnaire ou agents des recherches) [137].

Ce relèvement irrégulier des indemnités et des pensions a été décidé sans qu'en contrepartie le taux de la retenue sur pension soit modifié.

Le tableau ci-après, tiré de l'analyse des pensions liquidées en 2000 et 2001 permet de cerner l'impact de l'intégration de l'indemnité de risque au barème précédant la revalorisation récente :

Impact de l'intégration de l'indemnité de risque sur les pensions de certains agents des douanes

	Nombre de pensions	Age à la radiation des cadres	Indice moyen de base	Indice moyen avec indemnité de risque	Suppplément annuel moyen de pension dû à l'indemnité de risque
2001	366	58,35	464	482	695 €
2000	360	59,13	478	493	580 €

Source : service des pensions

Le niveau plus faible de la prime intégrée au traitement indiciaire explique que l'impact de cette intégration -aux barèmes précédant la récente revalorisation irrégulière- soit moins sensible que ce qui a été constaté pour les personnels de police, de gendarmerie ou de l'administration pénitentiaire.

Il est à noter que corrélativement l'effort de contribution exigé des actifs est lui-même significativement inférieur, puisqu'à l'issue de l'intégration totale il s'élève à 8,85 % pour les douaniers concernés contre 10,05 % pour l'ensemble des corps intéressés par l'intégration de primes dans le calcul de la pension.

Pour le reste, la technique d'intégration employée étant la même que dans les trois cas précédemment analysés, les observations critiques sur les effets d'aubaine massifs qu'elle procure aux actifs en fin de carrière et plus encore aux retraités et à leurs ayants cause trouvent pleinement à s'appliquer au cas d'espèce.

137) La dénomination complète de cette indemnité instituée par le décret n° 48-1098 du 9 juillet 1948 est « indemnité de risque à taux indexé » (IRTI).

Enfin, l'opacité et les irrégularités majeures qui affectent ce dispositif dérogatoire doivent être fermement relevées : non-publication au Journal officiel du décret de 1990 fixant les modalités d'intégration, « abrogation » en 1999 par une simple décision ministérielle de la disposition restrictive contenue dans ce décret, relèvement irrégulier en 2002 du niveau de l'indemnité.

V – L'indemnité mensuelle de technicité servie aux agents du ministère des finances

L'ouverture d'un droit à pension supplémentaire au titre de l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) s'est opérée, de façon « habituelle », c'est-à-dire sur la base d'une disposition insérée dans la loi de finances pour 1990 (article 126 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989) et d'un décret du 31 décembre 1991 non publié au Journal officiel.

Pour le reste, le dispositif est sensiblement différent dans son économie générale de ceux précédemment analysés :

- l'indemnité est identique, quel que soit le grade, pour tous les agents du ministère des finances y compris les magistrats et personnels administratifs des juridictions financières et son montant annuel s'élevait au 1er février 2002 à 663 € (soit 55 € par mois) ;
- le supplément de pension n'est acquis qu'au bénéfice des seuls agents du ministère des finances achevant leur carrière au sein de ce ministère ;
- il est égal à 2 % du montant de l'IMT (perçue au moment de la radiation des cadres) par annuité passée aux ministère des finances ;
- seuls les agents entrant en jouissance de leur pension à compter du 1er janvier 1989 ont bénéficié de ce supplément de pension ; aucune application de la réforme n'a été faite aux agents pensionnés à la date de la réforme ;
- une cotisation assise sur le montant de l'IMT a été instituée dont le taux fixé initialement à 1 % atteindra 20 % au terme de sa montée en charge soit en 2009.

Plusieurs décisions ministérielles sont venues dans des conditions irrégulières élargir et assouplir dans les faits les conditions de mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire : ouverture du droit à complément de

pension pour les agents en congé de fin d'activité (décision du 31 octobre 1997), extension du bénéfice de la mesure à tous les personnels de l'ex pôle « industrie » (décision ministérielle du 18 septembre 1999), neutralisation à compter de 1998 de l'impact du relèvement du taux de la cotisation sous forme d'une revalorisation supplémentaire corrélative du montant de l'IMT.

En 2001, la dépense induite par les suppléments de pension liquidés depuis 1990 au titre de l'IMT s'élevait à environ 13,5 M€, près de 37 000 pensionnés en bénéficiant pour un montant moyen annuel d'environ 365 € par bénéficiaire.

Ce dispositif, propre au ministère des finances, et reposant sur un décret non publié élargi et assoupli dans sa mise en œuvre dans des conditions irrégulières, ne génère pas certains des « effets d'aubaine » caractérisant les systèmes précédemment analysés. Il ne les évite cependant pas tous. Outre le fait qu'il constitue un frein à la mobilité interministérielle puisqu'il faut terminer la carrière au ministère des finances pour en bénéficier, il s'avère en effet extrêmement avantageux pour les agents ayant fait liquider leur pension peu de temps après la réforme puisque, moyennant un effort de contribution modeste et très bref, ils se voient attribuer le même supplément de pension que ceux qui auront cotisé toute leur carrière et à des taux croissants.

VI – La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

A la différence des primes et indemnités propres à certains corps de fonctionnaires ou à certains ministères analysés dans les paragraphes précédents, la NBI, issue du « protocole Durafour » du 9 février 1990 et de la loi n° 91-73 de janvier 1991, est un élément de rémunération sui generis qui ne peut être assimilé ni au traitement indiciaire, ni aux indemnités, et dont le champ d'application potentiel est interministériel. Son bénéfice est lié à un emploi figurant sur une liste fixée par voie réglementaire et prenant en compte la réalité des fonctions exercées et des sujétions subies. Il est donc sans lien avec la situation statutaire de l'agent (corps, grade) et cesse dès que l'agent n'occupe plus l'emploi bonifié[138].

S'agissant des droits à pension attachés à la NBI, la loi de 1991 précitée a prévu que la NBI ouvre des droits à pension[139] mais selon des

138) Le rapport public particulier sur la fonction publique d'avril 2001 analyse de façon détaillée ce dispositif nouveau (p. 62 à 69).

139) La NBI est assujettie à la retenue pour pension au taux normal.

modalités différentes de celles exposées plus haut puisque ces droits prennent la forme d'un supplément de pension distinct de la pension calculée sur le traitement indiciaire des six derniers mois. Ce supplément est strictement proportionnel à la durée effective de perception de la NBI ainsi qu'au nombre de points de bonification perçus au long de la carrière. Pour calculer ce supplément, on prend en effet la moyenne annuelle des points de NBI des années pendant lesquelles le fonctionnaire l'a perçue. On multiplie ensuite cette moyenne annuelle de points par le nombre d'annuités de perception de la NBI et on applique à ce résultat la valeur de l'annuité, à savoir 2 %, pour déterminer la valeur du supplément de pensions exprimée en nombre de points d'indice[140] de la NBI reçue au cours de l'ensemble de la carrière[141]. Ces modalités de calcul et l'absence corrélative de tout impact sur les fonctionnaires dont la pension a été liquidée font que la montée en charge des dépenses afférentes au supplément de pension lié à la NBI s'opère de façon très progressive. Ainsi, en 2001, les droits nouveaux ouverts à ce titre aux agents ayant fait liquider leurs pensions en 2001 (près de 15 000) s'élevaient en moyenne à 70 € (par an) par bénéficiaire[142].

Compte tenu du fait que le « supplément de pension » au titre de la NBI est distinct de la pension calculée sur le traitement indiciaire des

140) Soit un agent qui aurait bénéficié d'une NBI de 25 points du 1er juillet 1998 au 30 juin 1999, puis une NBI de 30 points du 1er juillet 1999 au 30 juin 2000, soit pendant 2 ans. Il a été admis à la retraite le 1er juillet 2000.

Le nombre moyen de points perçus :

. en 1998 : $\frac{25 \times 180}{180} = 25$ points

. en 1999 : $\frac{(25 \times 180) + (30 \times 180)}{360} = 27{,}5$ points

. en 2000 : $\frac{30 \times 180}{180} = 30$ points

. soit une moyenne annuelle : $\frac{25 + 27{,}5 + 30}{3} = 27{,}5$ points

Le supplément annuel de pension en points majorés est ainsi égal à : 27,5 x 2 x 2 % = 1,1 point

Le montant annuel du supplément de pension pour cet agent est de 51 € (valeur du point d'indice au 1er juillet 2000) x 1,1 soit 56 €. Il évolue ensuite comme la valeur du point.

141) La logique caractérisant ce dispositif est clairement « contributive » par opposition à la logique « rétributive ».

142) En supposant qu'un fonctionnaire recruté en 1990 ait bénéficié dès l'origine de la NBI et ait conservé son bénéfice durant toute sa carrière, c'est en 2028 environ qu'il sera procédé pour la première fois à la liquidation d'un supplément de pension au titre de la NBI portant sur toute la carrière.

six derniers mois et reflète strictement le volume de bonifications perçues tout au long de la carrière, ce dispositif de nature contributive génère une dépense supplémentaire pour le régime des pensions tout à la fois plus limitée et plus progressive dans sa montée en charge que les dispositifs analysés aux paragraphes précédents. Il peut également être considéré comme plus équitable en ce sens qu'il évite totalement les « effets d'aubaine » au bénéfice des actifs qui étaient proches de la liquidation de leurs pensions à la date de mise en œuvre des règles nouvelles ainsi qu'au bénéfice des pensionnés et de leurs ayants cause qui, dans les dispositifs précédents (hors le cas de l'IMT), bénéficient intégralement de la réforme sans avoir en contrepartie été appelés à fournir le moindre effort complémentaire en termes de contribution.

VII – La NBI propre aux corps techniques de l'aviation civile

En application d'un « protocole » du 3 novembre 1994, un « avantage complémentaire de fin de carrière » a été attribué aux personnels des corps techniques de l'aviation civile. Il a pris la forme d'un octroi de points de NBI[143] sur la base d'un décret -non publié- du 26 avril 1995. Contrairement aux principes généraux régissant l'octroi de la NBI, les critères d'attribution ont été établis sur la base de critères fonctionnels généraux couvrant le spectre des missions dévolues à chacun des corps concernés, si bien qu'en pratique pour le corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, l'ensemble des agents de 35 ans au moins en bénéficient.

L'objectif visé allait au-delà de la constitution de droits à pension supplémentaires, calculés selon les règles de droit commun applicables à la NBI. Il était de favoriser l'adhésion des agents bénéficiaires au régime de la Préfon amplifiant ainsi l'effet potentiel de cette NBI sur les droits futurs à retraite des agents bénéficiaires.

Il convient de noter que, selon une enquête menée par la direction générale de l'aviation civile fin 1996, plus du tiers des agents restaient non adhérents à la Préfon. Ce dispositif coûteux (7,1 M€ en 2002 soit 286 € par agent et par an) n'a pas eu l'effet de levier escompté, tant et si bien que, dès 1997, un nouvel avantage retraite particulier a été consenti

143) 50 points initialement ; 55 depuis le « protocole » du 7 décembre 2000.

au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne sous la forme de l'allocation temporaire complémentaire[144].

VIII – Les dérogations irrégulières relevées par la Cour

Les dérogations au principe de non prise en compte des primes et indemnités dans le calcul de la pension qui ont fait l'objet des développements précédents reposaient toutes sur un texte législatif, même si, dans certains cas, leur interprétation et leurs conditions de mise en œuvre ont donné lieu à irrégularités. La Cour a cependant relevé à l'occasion de ses contrôles l'existence de dérogations irrégulières consenties au bénéfice de certaines catégories d'agents sur la base de simples « décisions ministérielles » afin de calculer la pension sur un indice autre que celui afférent à « l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus » (article L. 15 du code des pensions).

Ces pratiques ont été rendues possibles par le fait que le service des pensions, placé sous l'autorité du ministre chargé du budget, considère comme s'imposant à lui toutes les décisions prises par ce ministre, fussent-elles entachées d'irrégularités[145].

A l'occasion des contrôles effectués, la Cour a relevé deux séries de pratiques irrégulières bénéficiant à chaque fois à des agents relevant du ministère des finances : l'une, ancienne, au bénéfice des fonctionnaires techniques des monnaies et médailles ; la seconde, beaucoup plus récente car liée à la rebudgétisation de certaines rémunérations accessoires au sein du ministère des finances[146], au bénéfice des comptables des trois réseaux du ministère des finances (DGI, DGCP, DGDDI).

---

144) L'allocation temporaire complémentaire créée par l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 1997 assure pendant les 8 années suivant la radiation des cadres un complément de retraite d'environ 609 € par mois financé -en partie- par un prélèvement de 13 % sur une indemnité servie aux agents. L'équilibre financier du dispositif, géré par la CDC, suppose que le bénéfice de l'allocation cesse effectivement au bout de huit ans, hypothèse qui reste à vérifier.

145) Cette situation est le corollaire de celle dénoncée par la Cour dans son rapport public particulier de décembre 1999 à propos des régimes indemnitaires sans base réglementaire ou législative qui trouvaient à s'appliquer, jusqu'à la « refondation » récente, dans de nombreuses administrations et particulièrement au ministère des finances (cf. les p. 284 à 289 du rapport de décembre 1999 concernant la DGI et la DGCP).

146) Cf. plus généralement sur le sujet le rapport public de la Cour pour 2002.

A – Le cas des personnels des monnaies et médailles

Sur la base d'une « décision » du ministre de l'économie et des finances du 21 novembre 1969, une fraction de la prime de rendement allouée aux fonctionnaires des cadres techniques de l'administration des monnaies et médailles, fixée à 12 % du traitement indiciaire, est prise en compte pour le calcul de la pension de retraite des intéressés. Pour chaque grade et échelon concerné, a été fixé un « tableau de correspondance » entre l'indice servant au traitement d'une part, l'indice servant au calcul de la pension de l'autre.

Un arrêté du 9 mai 1990, signé du seul ministre de l'économie et non publié au Journal officiel, a prévu qu'en outre les « allocations spécifiques » allouées à ces mêmes fonctionnaires techniques seraient « soumises à retenue pour pension » (et ipso facto intégrées dans le calcul de la pension…) dans la limite de 18 % du traitement brut annuel correspondant à leur grade et échelon. Cet arrêté a également « soumis à retenue pour pension » la prime de rendement allouée aux ingénieurs de l'administration des monnaies et médailles dans la limite de 18 % de leur traitement annuel brut.

Sur la base de cette décision et de cet arrêté, aussi irréguliers l'un que l'autre puisque méconnaissant les dispositions de l'article L. 15 du code des pensions, les fonctionnaires techniques des monnaies et médailles ont obtenu une majoration de 30 % au total du traitement (des six derniers mois) sur lequel est calculé leur pension (ce qui, en pratique, leur assure une pension nette de prélèvements sociaux légèrement supérieure au dernier traitement indiciaire net de la retenue pour pensions) cependant que, pour les ingénieurs, la majoration irrégulière de l'indice servant au calcul de la pension est de 18 %.

Au 31 décembre 2001, 101 pensionnés et 39 ayants cause bénéficiaient de cet avantage irrégulier qui, au cours de la période récente, a été attribué chaque année à 5 nouveaux pensionnés.

B – Les « indices pension » appliqués aux comptables de la DGI, de la DGCP et de la DGDDI

L'article L. 62 du code des pensions dispose que « pour les agents rétribués en totalité ou en partie par des remises, produits divers ou salaires variables, un décret contresigné par le ministre des finances détermine les modalités suivant lesquelles est effectuée la retenue ». Cet article qui a pour objectif de « reconstituer » un traitement indiciaire adéquat pour des fonctionnaires ayant des modalités de rémunération

atypiques ne trouve plus à s'appliquer aujourd'hui légalement qu'aux seuls conservateurs des hypothèques relevant de la direction générale des impôts[147]. Depuis le 1er janvier 2001 en effet, les rémunérations accessoires non retracées dans le budget de l'Etat (du type remises liées à la collecte de l'épargne) dont bénéficiaient, sous des formes diverses, les comptables de la DGI (receveurs divisionnaires et certains receveurs principaux), de la DGCP (trésoriers payeurs généraux, certains receveurs des finances et trésoriers principaux) ou de la DGDDI (receveurs régionaux ou principaux) ont disparu pour faire place à un système indemnitaire de droit commun, c'est-à-dire fondé sur un texte publié et alimenté par des ressources retracées dans le budget de l'Etat. Cette régularisation a eu comme conséquence de rendre caducs les textes réglementaires antérieurs qui, sur le fondement de l'article L 62 et compte tenu du mode atypique de rémunération de ces agents, définissaient pour chaque catégorie d'entre eux des « indices-pension » ad hoc.

Deux ans après la disparition de son fondement légal, le dispositif des indices-pension n'en continue pas moins à être appliqué[148] sans base légale, ce qui est d'autant plus fâcheux que cela concerne des fonctionnaires en charge de veiller à la régularité de la dépense ou de la recette publiques.

IX – Appréciation générale

A l'issue de cet examen il apparaît tout d'abord que certaines des situations relevées par la Cour appellent, en raison de leur irrégularité manifeste, une remise en ordre immédiate. Ainsi doit-il être mis fin dans les délais les plus brefs aux pratiques irrégulières affectant certains personnels du ministère des finances (agents des monnaies et médailles, indices-pension appliqués aux comptables des trois réseaux, montant de l'indemnité de risques des douaniers de la branche surveillance et non mise en œuvre de la proratisation, extensions de l'IMT).

147) Décret du 20 novembre 1951 modifié par le décret du 17 septembre 1963 qui attribue à chaque classe et échelon de conservation et de recette-conservation un indice pour le calcul de la pension. Pour une appréciation d'ensemble sur cette situation particulière (voir le rapport public de la Cour pour 2003, p.).

148) En 2001, 389 pensions de comptables du ministère des finances ont été concédées (213 pour la DGCP, 167 pour la DGI et 9 pour la DGDDI). Pour les 62 cas où l'indice du grade avant surindiciation était connu du service des pensions, le supplément annuel de pension concédé s'établissait en moyenne à quelque 6 300 € (montant maximum relevé : 15 172 €).

Plusieurs griefs peuvent être adressés aux divers dispositifs d'intégration de primes dans le calcul de la pension, mis à part le cas de la NBI pour lequel les règles adoptées en matière de droit à pension paraissent cohérentes et rigoureuses :

- l'opacité : les dispositifs reposent dans la plupart des cas sur des articles de loi introduits par voie d'amendements en cours de débats dans des textes de portée générale (loi de finances notamment) votés en toute fin d'année. Ils ne sont pas incorporés au code des pensions si bien que le lecteur de ce code pourrait penser qu'aucune dérogation légale n'existe au principe de la liquidation de la pension sur le seul traitement indiciaire. Leurs décrets d'application ne sont eux-mêmes, le plus souvent, pas publiés au Journal officiel. A cette absence regrettable de transparence, encore accrue par la technique rédactionnelle utilisée[149] s'ajoutent dans un certain nombre de cas des pratiques non seulement opaques mais également irrégulières au bénéfice notamment de certaines catégories d'agents du ministère des finances ;

- l'absence de cohérence et de logique : l'analyse des catégories d'agents bénéficiaires de ces dispositifs dérogatoires révèle que bien souvent l'avantage consenti en ce domaine répond moins à des préoccupations tenant à la spécificité réelle des conditions d'exercice de leurs fonction par telle ou telle catégorie d'agent ou au souhait de valoriser des priorités fonctionnelles au sein du service public qu'à une pure logique statutaire et catégorielle. Il s'ajoute en effet à une situation déjà plus favorable en matière de pensions sur d'autres aspects (classement en services actifs, application de la bonification du cinquième), sans parler d'autres avantages statutaires tenant à l'appartenance à un ministère ou à des corps bénéficiant de niveaux indemnitaires plus avantageux. La cohérence que l'on peut trouver au travers des divers avantages statutaires que les corps ont réussi à obtenir, au fil du temps est uniquement catégorielle, les pensions en constituant simplement une partie ;

- la faiblesse et le caractère invariable dans le temps des contreparties demandées aux actifs (sous forme de majoration de la retenue pour pensions) : l'intégration progressive de certaines primes s'est accompagnée d'une majoration de la retenue pour pensions portée à 10,05 points pour les personnels de la police nationale, de la gendarmerie, de l'administration pénitentiaire et à 8,85 % pour les douaniers de la

149) De manière générale, les textes se gardent bien de mentionner de façon explicite la portée et l'étendue exactes de la dérogation aux règles de calcul de la pension. Ils se contentent d'habiliter le pouvoir réglementaire à déroger à cette règle et d'augmenter le taux de la retenue pour pensions.

branche surveillance. Cette majoration ne doit pas cependant faire perdre de vue que globalement la « contribution de l'employeur » au financement du régime des pensions représente plus de 4 fois celle prélevée sur les actifs et que par conséquent le surcoût qui s'attache à l'intégration progressive des primes a été pour les quatre cinquièmes environ supportée par le budget de l'État. Elle ne doit pas davantage conduire à ignorer que, même portée pour certaines catégories d'actifs à 10,05 %, la retenue pour pension ainsi fixée reste inférieure à la cotisation sous plafond des salariés du secteur privé[150]. Enfin, on ne peut que relever que le surcroît de retenue pour pension est resté inchangé au fil du temps, alors même que le niveau des primes et indemnités a donné lieu dans la plupart des cas à plusieurs revalorisations conséquentes ; le fait que ces primes soient intégrées dans le calcul de la pension explique d'ailleurs la pression qui s'exerce en vue du relèvement de leur taux. A l'évidence, dans la logique même de l'inspiration qui a prévalu lors de la mise en place initiale de cette contrepartie, toute augmentation significative du taux des indemnités intégrées devrait avoir son corollaire dans un relèvement supplémentaire du taux de la retenue pour pension ;

- les différences injustifiées de traitement entre agents du même corps du fait des modalités d'application dans le temps de l'intégration : dans les cas analysés, l'intégration étant effectuée par majoration du traitement indiciaire des six derniers mois retenu pour le calcul de la pension, elle bénéficie immédiatement et en totalité aux actifs qui font liquider leurs droits dans les mois ou années qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme. Les plus anciens profitent de ce fait pleinement de cet effet tout en n'ayant à fournir qu'un effort très bref dans le temps en termes de supplément de retenue pour pension. Cet effet d'aubaine s'atténue dans le temps. Les générations d'actifs les plus jeunes bénéficient donc, toutes choses égales par ailleurs, d'un traitement moins avantageux ;

- le caractère exorbitant des avantages accordés au moment des réformes aux pensionnés et à leurs ayants cause : le raisonnement précédent trouve a fortiori à s'appliquer à la situation des pensionnés qui, à la date de la réforme, ont pu bénéficier intégralement des effets positifs sans avoir à supporter - fût-ce quelques mois - un effort de contribution supplémentaire. Il n'est pas certain d'ailleurs que le législateur ou le gouvernement aient pleinement mesuré à l'occasion de ces mesures -tout comme d'ailleurs à l'occasion de chaque relèvement des taux d'indemnités concernés comme cela a été le cas récemment- que leur bénéfice était mécaniquement étendu à tous les pensionnés du même corps, ainsi qu'à leurs ayants cause lorsqu'ils sont eux-mêmes décédés,

150) Cf. sur ce point Ière partie du présent rapport – Chapitre IV.

quand bien même ils auraient été radiés des cadres il y a 10 ans, 20 ans, voire plus. A l'évidence, cette conséquence extrême et à bien des égards « aberrante » du principe dit de péréquation ne saurait être justifiée dans la situation actuelle du régime des pensions et de ses perspectives de financement et il devrait en tout état de cause y être mis fin pour l'avenir.

La question de l'intégration ou non des primes dans le calcul de la pension des fonctionnaires donne lieu souvent à des débats de principe. Plus qu'au niveau des principes, la question devrait être abordée à partir des réalités : différences dans les modalités de calcul de la pension (salaire moyen des 25 meilleures années pour les salariés du privé, traitement indiciaire des six derniers mois pour les fonctionnaires), grande diversité des systèmes indemnitaires et du poids relatif des primes dans la totalité de la rémunération selon la catégorie hiérarchique et les ministères ; niveaux actuels des taux de remplacement respectifs des salariés du secteur privé et des fonctionnaires mais surtout niveaux projetés à 20 et 40 ans de ces mêmes taux pour tenir compte des modifications substantielles introduites dans les années 90 dans les modalités de calcul des pensions des salariés du secteur privé ; incidences d'une intégration éventuelle partielle des primes sur ces taux de remplacement respectifs.

Sans entrer dans cette analyse qui renvoie ensuite à des choix politiques tenant à l'ensemble des régimes de retraite et à leur devenir, la Cour, pour sa part, souligne, au terme de son examen, qu'hormis l'exception que constitue la NBI, les dispositifs existants en matière d'intégration partielle des primes dans le calcul de la pension qui reposent exclusivement sur des logiques catégorielles s'apparentent, du fait des modalités très critiquables retenues, à de véritables contre-exemples et que des corrections devraient impérativement leur être apportées afin d'y restaurer le principe de légalité et d'y introduire ainsi une logique plus contributive.

Chapitre IX

Les avantages familiaux de retraite

La Cour avait dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2000[151] procédé à un examen détaillé de tous les dispositifs familiaux pris en compte dans les divers systèmes de retraite. Elle avait ainsi « mis en lumière, tout autant que leur généralité et leur importance, leur caractère disparate, hérité de l'histoire et, aujourd'hui, générateur d'inégalités entre retraités relevant de régimes différents ».

Les constats faits à cette occasion demeurent d'actualité. Ils peuvent être approfondis à la lumière des travaux produits ultérieurement sur cette question et des informations complémentaires recueillies auprès du service des pensions. Ils s'appuient également sur le travail de synthèse effectué dans un rapport commandé par le gouvernement en 1997[152], qui a estimé le coût global, à l'époque, des avantages familiaux à près de 14 Md€.

Après une rapide présentation des principaux avantages familiaux mis en œuvre dans le code des pensions et examinés dans une perspective comparative avec le régime général, la question de la non-conformité de la bonification pour enfants avec le droit communautaire sera examinée. Elle sera suivie d'éléments d'appréciation sur le bien-fondé de la majoration pour enfants.

I – Les dispositifs existants

Pour les fonctionnaires civils, trois dispositifs sont particulièrement importants en raison de leurs implications financières : la bonification par enfant élevé, la majoration pour enfant et la possibilité de partir en retraite anticipée.

Les enjeux financiers représentés par ces avantages familiaux sont substantiels : pour le seul régime des fonctionnaires, ils représentent plus de 2 Md€ soit environ 7 % du total des pensions civiles et militaires.

---

151) Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2000. Chapitre XIII, pages 483 et suivantes.

152) Rapport sur l'assurance vieillesse des parents au foyer et les avantages familiaux entrant dans le calcul des droits à retraite décembre 1997 J-F. Chadelat, rapport commandé à l'issue de la conférence de la famille du 17 mars 1997.
Le coût de l'ensemble des avantages familiaux distribués en 1996 a été estimé à près de 14 Md€. Sur ce total, les postes les plus importants, tous régimes confondus, concernaient la majoration pour enfants (5,3 Md€), la bonification pour enfants (3,8 Md€), les mécanismes de retraite anticipée (1,5 Md€) et l'allocation vieillesse des parents au foyer (AVPF) à hauteur de 3 Md€.

A – L'anticipation de l'âge de la retraite

La possibilité pour les mères de famille ayant élevé au moins trois enfants de prendre, à compter de 15 ans de service, une retraite anticipée a été examinée au chapitre I de cette partie.

B – La majoration pour enfants pour tout fonctionnaire (homme ou femme) ayant eu ou élevé au moins trois enfants

Cet avantage, introduit dans le code des pensions civiles et militaires en 1924, a été maintenu dans les révisions du code des pensions intervenues en 1948 et en 1964. Réservé à l'origine aux enfants propres (légitimes ou naturels) du fonctionnaire (à l'exclusion des enfants du conjoint, des enfants adoptifs ou recueillis), ce droit codifié dans l'article 18 de l'actuel code des pensions a été progressivement adapté à une vision plus moderne de la famille et de la société et, depuis la loi du 13 juillet 1982, s'applique à tous les enfants du titulaire de la pension et de son conjoint (y compris ceux issus d'un mariage précédent) ainsi qu'aux enfants sous tutelle ou recueillis. Cet avantage a été étendu au régime général et à l'ensemble des autres régimes à partir de 1945.

Il consiste en une majoration de la pension liquidée variant avec le nombre d'enfants du ménage. Cette majoration est progressive en fonction du nombre d'enfants. Elle est de 10 % pour trois enfants élevés[153] et de 5 % en sus pour tout enfant supplémentaire sans limitation autre que celle du dernier traitement de base brut. Au-delà, la majoration est écrêtée.

Cette majoration a concerné en 2001 plus de 24 % des nouveaux agents retraités contre 31 % pour l'ensemble des agents retraités. Cette sensible diminution du nombre d'agents concernés, liée aux évolutions démographiques générales, ne se retrouve pas au niveau du différentiel de revenu que procure cet avantage. Celui-ci ne varie guère et dépasse légèrement les 1 800 € par agent concerné en raison d'indices de liquidation en hausse pour les agents nouvellement partis en retraite.

La baisse du pourcentage des agents concernés est la traduction du comportement démographique des français et du resserrement de la taille des familles fondées par les générations nées entre 1920 et 1940. Le pourcentage des femmes ayant eu trois enfants et plus qui avoisinait les

153) Cette situation familiale autorise par ailleurs un report d'un an de la limite d'âge dans l'emploi.

50 % pour la génération 1930 n'est plus que de 40 % pour la génération de 1940.

Retraités ayant droit bénéficiant de la majoration pour enfants

Pourcentage du nombre d'enfants	Stock	Flux 2001
10 % 3 enfants	201 099 19,9 %	10 566 18,4 %
15 % 4	68 878 6,8 %	2 319 4 %
20 % 5	24 620	600
25 % 6	10 137	195
30 % 7	4 430	69
35 % 8	2 054	32
40 % 9	1 008	12
45 % 10	530	2
50 % 11 enfants et plus	270	1

Source : service des pensions

Les dispositions applicables aux salariés du secteur privé sont différentes. Dans le régime de base, la majoration est du même montant (10 %) mais elle est uniforme et ne varie pas avec le nombre d'enfants. Les régimes complémentaires donnent lieu, quant à eux, à des prestations de niveau intermédiaire : ainsi, à l'AGIRC, le taux de majoration est également de 10 % avec une augmentation de 5 % par enfant supplémentaire et ce dans la limite de 30 % de la pension au maximum. Pour l'ARRCO, l'accord intervenu à l'automne 1999 entre les institutions concernées instaure un régime unique applicable à l'ensemble des institutions affiliées à compter de 1999 ; il comporte, pour l'essentiel, une majoration de 5 % pour trois enfants élevés.

Ces différences de réglementation, appliquées à des niveaux de pensions différents, se traduisent par des coûts globaux pour les régimes concernés qui ne sont aucunement en proportion avec les effectifs de prestataires concernés : plus d'1 milliard d'euros pour le code des pensions, plus de 2,8 milliards d'euros pour le régime général, l'AGIRC et l'ARRCO qui rassemblent sept fois plus de prestataires que le régime fonctionnaire. Cela se traduit concrètement par un montant moyen de la majoration (estimé par l'EIR) très contrasté : alors que pour le fonctionnaire le montant annuel moyen de la majoration dépasse 2 500 €, les montants correspondants (régime de base et régimes complémentaires confondus) pour un cadre et pour un non cadre du secteur privé sont

respectivement de 2 100 € (régime général + AGIRC et ARRCO) et de 700 € (régime général + ARRCO).

Impact et montant de la majoration pour enfants servie dans différents régimes

	Effectif total (en milliers d'individus)	Montant mensuel de la retraite (droits directs)	Bénéficiaires de la majoration (en % des retraités du régime)	Montant mensuel moyen de la majoration pour les bénéficiaires
Régime général	8 271	445 €	41,8 %	41 €
ARRCO	8 200	239 €		18 €
AGIRC	1 112	729 €	37,6 %	117 €
Fonction publique	1 150	1 473 €	30,9 %	211 €

Source : Cour des comptes à partir de l'EIR 2001.

Il est précisé que ces données ne prennent pas en compte les aménagements à la baisse qui ont été apportés aux régimes complémentaires à compter de 1999 pour remédier aux difficultés financières constatées et qui contribueront donc à diminuer les montants perçus par les retraités du secteur privé.

C – La bonification pour enfants

Cet avantage a été mis en place en 1924 dans une optique délibérément nataliste comme en témoigne la formule éclairante utilisée à l'époque par le sénateur Bérenger dans son rapport présenté au nom de la commission des finances en novembre 1923 : « La maternité est le plus noble des services publics. Il convient d'accorder des avantages aux femmes employées de l'Etat qui ont accompli le service public de la maternité et le service public de l'administration ». La formulation initiale, très concise, de l'article 18 de la loi du 14 avril 1924 (« Les femmes fonctionnaires ou employées bénéficieront d'une bonification d'âge et de service d'une année pour chacun des enfants qu'elles auront eus ») a dû être réécrite à diverses reprises pour répondre aux évolutions de la société française. De fait la rédaction actuelle de l'article L. 12b est, quant à la définition des enfants donnant droit à cet avantage, l'exacte reproduction de l'article L. 18 examiné ci-dessus.

Cette bonification a bénéficié en 2001 à 25 608 femmes fonctionnaires soit 87 % des agents féminins partis en retraite et ce pour une durée moyenne de bonifications de 783 jours qui correspond à 2,1 enfants en moyenne. Pour l'ensemble des fonctionnaires retraités de

2001, la durée moyenne de la bonification est plus élevée : 858 jours, ce qui représente en moyenne 2,4 enfants.

Cet avantage a constitué longtemps un privilège des régimes spéciaux. Ce n'est qu'en 1972, dans le cadre de la relance de la politique familiale que la bonification pour enfants a été introduite dans le régime général sous l'appellation « majoration de la durée d'assurance ». La valeur de cette bonification est substantiellement différente de celle mise en place pour les fonctionnaires puisqu'elle est de deux ans par enfant élevé.

Les coûts globaux estimés sont de près de 2 900 M€ pour le régime général[154] et d'environ 275 M€ pour le régime des fonctionnaires pour des bénéficiaires également estimés respectivement à 3 millions et à 351 000 personnes, ce qui donne des niveaux moyens de retraite supplémentaire comparables de l'ordre de 960 € pour un salarié du secteur privé et de près de 780 € pour un agent retraité de la fonction publique d'Etat. Ce constat peut surprendre au premier abord, compte tenu des modalités de prise en compte de cet avantage en principe beaucoup plus favorables pour les salariés du secteur privé que pour les fonctionnaires. Cet écart est, en fait, presque entièrement compensé par les modalités de liquidation adoptées qui avantagent nettement les fonctionnaires (prise en compte du salaire perçu pendant au moins six mois avant le départ en retraite dans un cas, salaire annuel moyen des 25 meilleures années dans l'autre cas).

II – La non-conformité au droit communautaire de l'actuelle bonification pour enfants

Le droit communautaire oblige les Etats-membres à respecter le principe d'égalité entre les hommes et les femmes tant en matière de travail que de sécurité sociale. L'article 141 (ex-article 119) du traité instituant la Communauté européenne dispose en effet que « chaque Etat membre assure au cours de la première étape et maintient par la suite l'application du principe d'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail. Par rémunération, il faut entendre, au sens du présent article, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier ».

154) La majoration de durée d'assurance n'existe pas dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

Un magistrat retraité depuis 1991 avait saisi en 1992 le Conseil d'Etat d'une demande d'annulation de son arrêté de concession de pension au motif que ce dernier n'avait pas pris en compte la bonification pour enfants prévu par l'article L. 12b que la réglementation réserve uniquement aux fonctionnaires femmes. Il avait notamment soutenu que cet article méconnaissait l'article 119 du traité ainsi que les objectifs de la directive 86/378/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité dans les régimes professionnels de la sécurité sociale.

Le Conseil d'Etat avait en 1999 sursis à statuer sur cette requête et saisi la Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE) de ce problème par voie de questions préjudicielles. La CJCE, par un arrêt du 29 novembre 2001 a reconnu que les pensions servies par le régime des fonctionnaires entraient dans le champ d'application de l'article 119 et devaient être considérées comme des rémunérations au sens de cet article et que l'article L. 12b méconnaissait le principe d'égalité en ce qu'il introduisait une différence de traitement à raison du sexe à l'égard des fonctionnaires masculins qui ont effectivement assumé l'éducation de leurs enfants. Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 29 juillet 2002 (Griesmar), a entériné cette position, annulé l'arrêté initial de concession et reconnu à l'intéressé le droit de bénéficier de bonifications au titre des 3 enfants qu'il avait élevés. A ce jour, les ministres de l 'économie et du budget ont considéré que cette décision n'emportait de conséquence directe qu'à l'égard de M. Griesmar. Une instruction a été adressée le 21 août 2002 au service des pensions demandant, dans l'attente des décisions qui seront prises par le gouvernement sur le sujet, de différer l'examen des réclamations individuelles et de poursuivre les contentieux en cours.

Cette position d'attente ne saurait être que de courte durée, la CJCE ayant clairement affirmé la non conformité de la législation française au droit communautaire. Le réexamen, à entreprendre d'urgence, de cette réglementation doit prendre en compte tout à la fois l'objectif initial visé par la bonification et les conséquences financières qui s'attacheraient à sa généralisation aux hommes. La généralisation de la bonification pour enfant qui est en germe dans la jurisprudence de la CJCE et du Conseil d'Etat va en effet à l'encontre de l'objectif initial de cette mesure qui est de compenser pour les femmes (ou les parents) les interruptions de carrière liées à l'éducation des enfants. Le motif économique résulte de la très lourde charge supplémentaire qui devrait être supportée par le budget de l'Etat. A législation inchangée, ce surcoût peut être évalué à plus de 30 M€ par an[155] pour chaque nouveau flux

155) Cette évaluation est faite sur la base des 34 700 agents concernés du flux 2001.

annuel pour le seul régime fonctionnaires. Une menace identique pèse sur d'autres régimes spéciaux.

Dans ces conditions et compte tenu des problèmes financiers auxquels est confronté le régime des pensions des fonctionnaires, il apparaît que les seules solutions envisageables consistent, soit à en contenir le coût au niveau actuellement constaté, ce qui implique de diminuer de moitié les bonification actuelles en partageant le bénéfice entre chaque homme et femme concernés (six mois par personne) - mais cette solution apparaît peu réaliste -, soit à compenser pour les fonctionnaires (hommes et femmes) concernés les seules interruptions de carrière effectives liées à l'éducation des enfants. Dans cette perspective, pourraient être prises en compte comme services effectifs les congés parentaux[156], les disponibilités pour élever un enfant ainsi que les périodes de temps partiel liées à l'exercice de la parentalité.

III – Eléments d'appréciation sur le bien-fondé de la majoration pour enfants

La majoration pour enfants procure des avantages d'un niveau très contrasté parmi les fonctionnaires retraités. Cela résulte d'abord de l'économie même de la mesure qui confère le même taux pour un nombre donné d'enfants sans aucune forme de forfaitisation ou de plafonnement, ce qui avantage les agents situés au sommet de la grille des traitements. A titre d'exemple, pour un professeur agrégé, la majoration pour enfants représente en 2001 en moyenne 3 354 € de revenu supplémentaire par an, alors que pour un OEA, le gain correspondant n'est en moyenne que de 1 052 €.

A ce différentiel substantiel lié à la proportionnalité intégrale de l'avantage, s'en ajoute un autre qui résulte des comportements forts différents qu'ont adoptés, en fonction de leur corps d'appartenance, les fonctionnaires durant leurs périodes d'activité pour faire face à leurs charges d'éducation. Ainsi, pour les catégories aux indices de rémunérations les plus faibles (OEA, adjoints administratifs), l'existence d'une famille nombreuse a entraîné des interruptions de carrière sous diverses formes beaucoup plus significatives dans la carrière que pour des

156) Ce faisant, on réglerait de manière homogène le traitement du congé parental qui, dans les réglementations actuelles est pris en compte, au niveau des services effectifs, pour les salariés du secteur privé mais pas pour les fonctionnaires, de même que l'on progresserait dans la voie d'une prise en compte plus équitable des périodes de travail à temps partiel dans les deux régimes.

corps de catégorie A. Alors que pour les agrégés, la pension moyenne avant majoration pour enfants de ceux d'entre eux qui en bénéficieront n'accuse qu'un très faible écart (- 1,5 %) avec les agrégés ayant moins de trois enfants, cet écart est beaucoup plus marqué chez les OEA (- 6,6 %). De ce fait, le supplément de rémunération lié à la majoration pour enfant sert en grande partie pour les catégories modestes à compenser les pertes en matière de droit à pension ainsi générées et au total, le "gain net" pour ces corps est faible (+ 2,5 % pour les OEA, + 4 % pour les adjoints administratifs) alors qu'il est substantiel pour les agents de la catégorie A (+ 8,3% chez les agrégés, + 15 % chez les agents de catégorie A du Trésor).

Supplément de pension lié à la majoration pour enfants dans divers corps de fonctionnaires

Corps		Pension moyenne avant majoration pour enfant		Pension moyenne après majoration pour enfant	
Agrégés					
avec moins de 3 enfants	715	33 572 €		33 572 €	
avec plus de 3 enfants	233	33 071 €	soit - 1,5 %	36 388 €	soit + 8,3 %
OEA					
avec moins de 3 enfants	1 176	10 620 €		10 620 €	
avec plus de 3 enfants	334	9 915 €	soit - 6,6 %	10 894 €	soit + 2,5 %
Catégorie A Trésor					
avec moins de 3 enfants	182	28 945 €		28 945 €	
avec plus de 3 enfants	61	30 322 €	soit + 4,7 %	33 312 €	soit + 15,0 %
Adjoints administratifs					
avec moins de 3 enfants	1 701	12 570 €		12 570 €	
avec plus de 3 enfants	344	12 040 €	soit - 4,2 %	13 027 €	soit + 4,0 %
Tous corps					
avec moins de 3 enfants	43 597	21 015 €		21 015 €	
avec plus de 3 enfants	10 511	20 670 €	soit - 1,6 %	22 715 €	soit + 8,0 %

Source : service des pensions

La majoration pour enfants donne lieu en outre, comme dans tous les régimes, à un double service systématique puisque l'homme et la femme concernés voient leur retraite abondée du montant de la majoration, ce qu'ignorent au demeurant nombre de cotisants durant leur période d'activité. Dans le régime fonctionnaire, les pratiques sociologiques et comportementales favorisent la constitution de couples présentant généralement des profils de carrière identiques ce qui produit un effet cumulatif important : les retraites d'un couple d'agrégés sont ainsi abondées de 6 707 € par an alors que celles d'un couple d'OEA ne le sont que de 2 103 €.

Ces écarts sont enfin accrus par le statut fiscal de la majoration pour enfants. Totalement défiscalisée, la majoration pour enfants

bénéficie donc particulièrement aux ménages assujettis à l'impôt sur le revenu et d'autant plus fortement que le taux marginal d'imposition qui leur est applicable est élevé. La dépense fiscale occasionnée par cet autre avantage a été estimée à 350 M€.

La réglementation actuelle tend ainsi à procurer des avantages significatifs aux ménages aisés alors même que ces avantages sont parfois présentés comme étant des avantages non contributifs.

Le principe même de ces majorations, leur caractère proportionnel et non forfaitaire, le fait qu'elles soient servies aux deux membres du couple, peuvent donner lieu à d'amples débats autour de l'équité du système actuel et à des conclusions de sens contraire selon que l'on privilégie une conception verticale (des ménages aisés vers les ménages modestes) ou horizontale (des ménages sans charges de famille aux ménages ayant charge de famille) de la redistribution. La Cour confirme pour sa part la recommandation déjà faite en 2000 d'assujettir à l'impôt sur le revenu cette prestation et considère qu'il serait logique en outre que cette prestation soit identique dans l'ensemble des régimes de base obligatoires.

Chapitre X

Autres règles

I – Les règles de cumul

Le code des pensions réglemente tant les possibilités de cumul entre pensions et rémunérations d'activité que les possibilités de cumul de plusieurs pensions au titre d'une même période d'activité.

S'agissant des premières, l'article L. 86 du code des pensions interdit aux fonctionnaires de cumuler, avant d'avoir atteint la limite d'âge qui leur était applicable dans leur ancien emploi, une pension et une rémunération d'activité provenant d'une « collectivité publique » (la liste en est énumérée à l'article 84). Cette interdiction de principe qui vaut jusqu'à la limite d'âge, connaît trois exceptions. Le cumul intégral est en effet autorisé pour :

- les titulaires de pensions allouées pour invalidité ;
- les titulaires de pensions de sous-officiers rémunérant moins de 25 ans de service ;
- les titulaires de pensions dont la rémunération annuelle d'activité n'excède pas le quart du montant de la pension.

En outre, lorsque la pension est concédée à l'âge de 60 ans ou plus, son bénéfice est subordonné, comme c'est le cas d'ailleurs pour l'ensemble des régimes obligatoires de retraite, à l'exigence de la cessation définitive de toute activité dans « la collectivité » où le fonctionnaire est employé, l'Etat étant pour l'application de cette disposition considéré comme un seul employeur.

S'agissant des possibilités de cumul de plusieurs pensions susceptibles d'être acquises au titre d'une même période d'activité auprès du régime des pensions civiles, d'une part, et des régimes de retraite des collectivités publiques mentionnées à l'article 84, d'autre part, elles sont interdites par l'article L 87 du code des pensions. En cas de non respect de la règle (exercice par le fonctionnaire, parallèlement à une activité accomplie pour l'Etat, d'une activité accessoire auprès de collectivités ou organismes à financement public majoritaire), le fonctionnaire s'expose à la suspension du paiement de sa pension de retraite de l'Etat, à hauteur de la part que représente, dans l'autre prestation, la période doublement rémunérée.

A l'issue de l'examen de ce corps de règles et des conditions de leur mise en œuvre, la Cour est en mesure de formuler trois observations critiques portant successivement sur le caractère incomplet et inadapté du champ d'application de la réglementation des cumuls (article L. 84), la

lourdeur et la faible efficacité finale des dispositifs interdisant le cumul de deux pensions au titre d'une même période d'activité (article L. 87) et enfin les limites des contrôles qui sont réalisés s'agissant des cumuls entre pensions et rémunérations d'activité (article L. 86).

A – Le champ d'application de la réglementation des cumuls

Le champ d'application -commun aux cumuls d'emplois et aux cumuls pensions/emplois- manque, comme la Cour l'a déjà relevé[157], de cohérence. Les règles n'ont en effet pas été adaptées à l'organisation et au fonctionnement de la sphère publique.

C'est ainsi que le texte de l'article L 84-1° n'a pas été mis à jour pour prendre en compte l'existence des régions ou traiter le cas des activités internationales. Le service des pensions traite néanmoins les régions et les établissements qui en dépendent comme s'ils étaient inclus dans le champ de la réglementation.

L'absence de cohérence est manifeste en ce qui concerne les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) visés au 2° de l'article L 84. Le principe est qu'ils sont exclus du champ d'application, sauf pour ceux qui sont inscrits sur une liste fixée par décret. Mais cette liste, si elle a bien été établie et complétée à de nombreuses reprises depuis l'origine, n'obéit à aucune logique. C'est ainsi que l'Etablissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) figure sur la liste, mais ce n'est le cas d'aucun des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles. Des organismes appartenant clairement à la sphère publique tels que GIAT Industries, l'Imprimerie nationale ou l'Etablissement français du sang ne sont pas non plus inclus dans la liste des organismes soumis aux règles de cumul.

Dans la pratique, le classement de ces organismes est une source supplémentaire d'incohérence : du fait des délais écoulés entre leur création ou leur transformation et la publication du décret spécifique d'assujettissement, la législation sur les cumuls ne peut être immédiatement appliquée. Ainsi, alors que la transformation de la nature juridique de La Poste et de France Télécom est intervenue en 1990, la publication des décrets classant ces organismes dans la liste prévue par l'article L 84-2° n'est intervenue qu'en mars 1992 (décret n° 92-235 du 11 mars 1992).

157) Voir rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat – décembre 1999 (p. 69 et suivantes).

Enfin, le critère retenu au 3° de l'article L. 84 (la moitié du budget de fonctionnement de l'organisme public ou privé alimenté par des taxes, cotisations obligatoires et subventions publiques) est parfois délicat à appliquer. La distinction entre budget de fonctionnement et budget d'investissement n'est pas toujours faite ni même facile à faire. Et l'application de ce critère peut conduire à de nouvelles incohérences : un organisme de formation, par exemple, peut passer de la catégorie des organismes assujettis aux règles du cumul à la catégorie des non assujettis si la nature de son financement change d'une année à l'autre. En outre, les textes actuels ne permettent pas d'assujettir aux règles de cumul les activités accomplies dans un organisme privé chargé d'une mission de service public dès lors que les critères de financement public ne trouvent pas à s'appliquer (cas des établissements de soins privés à but non lucratif admis à participer à l'exécution du service public hospitalier).

La Cour ne peut que renouveler, suite à ses travaux précédents et au rapport préparé, à la demande du gouvernement, sur le sujet par le Conseil d'État en 1999, son souhait de voir ces dispositions précisées et complétées.

B – L'interdiction du cumul de deux pensions au titre d'une même période d'activité

Les situations de cumul irrégulier portent dans la quasi-totalité des cas sur des périodes pendant lesquelles le fonctionnaire a exercé, parallèlement à son activité au service de l'Etat, une activité accessoire auprès de collectivités ou organismes à financement public majoritaire qui est susceptible de lui ouvrir des droits à retraite au régime général des salariés.

La mise en œuvre de cette règle de non cumul se heurte à de nombreuses difficultés. L'origine des informations est constituée par la déclaration des pensionnés eux-mêmes à l'occasion de la déclaration préalable à la mise en paiement qu'ils effectuent en application de l'article D. 21 du code des pensions. Au cas où une information de ce type est déclarée, une procédure longue et complexe est alors engagée avec les organismes gestionnaires du régime général afin d'identifier précisément les employeurs et les périodes d'activité -souvent fort anciennes- qui sont à l'origine de la situation de cumul. Les différences qui existent entre le régime général et le régime des pensions civiles en matière de comptabilisation des durées d'activité conduisent à des modalités de calcul des suspensions de pension complexes et peu compréhensibles. En outre, une fois la suspension partielle prononcée, elle doit faire l'objet d'un travail en continu de suivi des dossiers afin de

tenir compte des revalorisations apportées périodiquement aux pensions du régime général ; ce travail qui mobilise tant le Service des Pensions que les centres régionaux de paiement est lourd et sans rapport avec les montants financiers en jeu, souvent très modiques.

Quelque 10 000 déclarations de cumul de pension sont enregistrées chaque année dans les CRP. Dans 85 % des cas, la déclaration est suffisamment explicite pour autoriser le cumul. Les 15 % restant nécessitent une instruction. Le contrôle des cumuls de deux pensions occupe actuellement 1 cadre A, 9 agents de catégorie B et 10 de catégorie C au service des pensions.

Au 31 décembre 2001, le stock des situations de cumul de pensions suivi par le service s'élevait à 947 dossiers donnant lieu à réévaluation annuelle du montant suspendu. 210 suspensions nouvelles étaient intervenues en 2001, dont seulement 133 ont grossi le stock, cependant que les 77 autres étaient à durée limitée car faisant l'objet d'une procédure de rachat en cours.

Le produit des mesures de suspension d'une des deux pensions est de l'ordre de 1 M€ par an.

Ces éléments chiffrés font apparaître que le coût de gestion[158] de la règle est très vraisemblablement supérieur à l'économie qu'elle procure.

Ce constat appelle, à lui seul, un réexamen complet de la règle posée par l'article L 87 du code des pensions. La Cour estime que, même si cette solution peut présenter un léger risque d'incitation pour les fonctionnaires à rechercher des activités accessoires, la voie à explorer prioritairement est celle qui consisterait à autoriser le cumul des droits à pension dès lors que l'activité accessoire a été elle-même exercée en conformité avec les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires concernés et qu'un contrôle effectif de ces règles est assuré.

158) Une appréciation d'ensemble du coût de gestion de la règle impliquerait d'y ajouter les moyens qu'y consacrent la CNAV et les CRAM chargées de la gestion de l'assurance vieillesse du régime général ainsi que les centres régionaux de paiement.

C – Le cumul entre pensions et rémunérations d'activité

1 – Une connaissance des situations de cumul aléatoire

Le contrôle des situations de cumul intervient après la concession, au moment de la mise en paiement de la pension : il ressort donc des compétences du comptable. Mais ce contrôle repose uniquement sur une procédure déclarative :

- la déclaration du pensionné préalable au paiement de sa pension et ses déclarations ultérieures signalant une modification de situation ;
- la déclaration de l'employeur dans le cas du cumul d'une pension et d'un rémunération d'activité.

L'article R 91 du code exige une déclaration annuelle de situation au comptable. Mais le texte de la déclaration préalable à remplir par le pensionné lors de sa première demande de paiement de pension précise qu'il est seulement tenu d'informer le comptable des changements de sa situation à cet égard.

Le même texte (R. 91) impose aux employeurs « qui rémunèrent à un titre quelconque un pensionné de l'Etat » d'en « faire la déclaration au ministère des finances ». Mais, en réalité, cette disposition est tombée en désuétude par suite d'une combinaison d'ignorance et de complaisance des employeurs concernés et d'absence d'enquêtes spécialisées et de rappels aux employeurs. Le contrôle de ces situations par des déclarations de tiers, courante en matière fiscale, n'existe donc pas ici.

Par ailleurs, dans sa délibération n° 99-019 du 25 mars 1999, la CNIL a refusé aux comptables de la DGCP l'accès aux fichiers de la DGI qui enregistrent les informations communiquées à l'administration fiscale par les organismes tiers-payeurs et permettent leur exploitation par rapprochement avec les déclarations fiscales de revenus des contribuables pour des raisons tenant à la formulation de l'article L. 152 du Livre des

procédures fiscales[159]. Elle a demandé « au ministère chargé du budget de veiller à ce qu'une disposition soit ajoutée à l'article L. 152 du livre des procédures fiscales ou dans telle autre disposition qu'il paraîtrait opportun de modifier afin qu'une dérogation à la règle du secret professionnel puisse être légalement instituée au profit des centres des pensions de la DGCP ». A la date de l'enquête de la Cour, la modification suggérée du texte de l'article L. 152 du LPF n'était pas encore intervenue, si bien que les cumuls non déclarés ne peuvent pas être décelés, sauf hasard ou erreur du bénéficiaire de la situation (par exemple, une veuve déclarant la rémunération complémentaire de son mari lors de sa demande de pension de réversion).

2 – Une procédure lourde

Les comptables soumettent les déclarations de situation de cumul au service des pensions pour instruction. Cette instruction est lourde, car elle implique de s'assurer du statut des organismes employeurs et des pensionnés au regard de la réglementation sur le cumul et de procéder à des enquêtes auprès des employeurs, des pensionnés, des administrations d'origine et des caisses de retraite. Ces enquêtes peuvent remonter plusieurs années en arrière lorsque la situation est découverte tardivement. Et les organismes interrogés n'ont évidemment pas toujours intérêt à ce que le contrôle de la situation litigieuse aboutisse.

Lorsque le cumul est autorisé, l'autorisation peut dépendre du montant de la rémunération dans le nouvel emploi. Le service des pensions doit dans ces cas vérifier tous les ans que la rémunération est toujours inférieure au seuil applicable.

Lorsque le cumul n'est pas autorisé, le service suspend le paiement de la pension, totalement si la rémunération est supérieure au montant de la pension, partiellement dans le cas contraire (avec la nécessité de suivre l'évolution de la rémunération d'activité…).

159) « Considérant qu'il ne saurait être fait application à la DGCP de l'article L. 152 modifié du Livre des procédures fiscales qui ne prévoit de communication d'informations par la DGI qu'au bénéfice des organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale et des institutions de retraite complémentaire ; que la DGCP, qui applique les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite, n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition puisqu'elle ne répond à aucun de ses critères ; qu'ainsi et jusqu'à nouvelle modification de l'article L. 152 du LPF à cette fin, la transmission envisagée est légalement impossible ».

Une fois la décision prise par le service des pensions, elle est communiquée au CRP assignataire qui suspend ou lève la suspension de la pension, communique la décision au pensionné et recouvre les trop-perçus éventuels.

3 – Une incidence financière modeste

Environ 8 000 déclarations de cumul sont reçues chaque année, dont la moitié est adressée aux comptables (qui les transmettent au service des pensions) et l'autre moitié est constituée de déclarations spontanées adressées directement au service des pensions.

Le contrôle des cumuls pension-rémunération occupe actuellement un cadre A, dix agents de catégorie B et huit de catégorie C au service des pensions.

Selon les estimations du service, l'incidence financière des suspensions pour cumul d'une pension avec une rémunération n'est pas négligeable : elle s'élève à quelque 5 à 6 M€ par an.

Ce chiffre représente toutefois un maximum. Il inclut en effet une fraction importante de sommes faisant l'objet de rappels au titre d'années antérieures. Or, ces rappels sont susceptibles d'être abandonnés pour cause de prescription ou de remise et le pourcentage de ce montant qui est effectivement recouvré n'est pas connu.

Le contrôle des situations de cumul entre pensions et revenus d'activité apparaît donc au final comme une activité lourde, longue et chère pour un rendement réduit. Les modalités de mise en œuvre de ce contrôle se caractérisent en outre par leur caractère injuste. Du fait du caractère purement déclaratif de la procédure, seuls les pensionnés de bonne foi se voient en effet appliquer des règles complexes et souvent peu compréhensibles, cependant qu'aucune procédure de rapprochement avec les déclarations fiscales des intéressés ne permet de détecter les situations de cumul non déclarées.

La Cour estime qu'en ce domaine la priorité absolue est de mettre en place, sur la base d'une disposition légale telle que recommandée par la CNIL, un dispositif permettant aux comptables des centres régionaux de paiement des pensions d'accéder aux informations communiquées à l'administration fiscale par les organismes tiers-payeurs. Ceci contribuerait en effet à assurer un contrôle efficace a posteriori de la règle posée. Les informations obtenues à cette occasion sur la réalité des situations de cumuls pourraient en outre, dans un deuxième temps, nourrir la réflexion nécessaire sur l'indispensable adaptation des règles elles-mêmes.

II – La validation des services auxiliaires

A – Le dispositif existant

Prévu par l'article L. 5 du CPCMR[160], ce dispositif a été d'une utilisation très fréquente depuis 1945 en raison de l'incapacité -constante sur la période- de l'administration à maîtriser et à contenir le recrutement de ses agents non titulaires. La longue liste des plans de titularisation successifs qui marquent l'histoire de la fonction publique en témoigne de manière éloquente[161].

Cela se traduit concrètement par la permanence à un niveau élevé (près de 59 % pour l'ensemble des retraités, plus de 54 % pour le flux 2001) du pourcentage de retraités ayant pu faire valider des services auxiliaires et ce pour des durées significatives (1 582 jours soit 4 ans et 5 mois pour le flux 2001). Des différentiels non négligeables existent entre ces titulaires et ceux qui n'avaient pas de services auxiliaires à faire valider en terme d'âge de départ à la retraite (respectivement 57 ans et 10 mois pour les uns et 56 ans et 10 mois pour les autres), d'indice de liquidation (34 points nouveaux majorés de différence) et donc en termes de revenu final (près de 1 070 € annuels de différence) systématiquement au bénéfice des retraités n'ayant pas fait valider de services auxiliaires.

La connaissance précise du nombre de dossiers traités annuellement ou actuellement en instance est délicate à appréhender. Confiée dans la quasi totalité des cas aux échelons déconcentrés des départements ministériels, l'instruction de ces dossiers est très éclatée. Au ministère de l'éducation nationale, on peut estimer qu'environ 12 000 dossiers sont gérés annuellement dans les services rectoraux auxquels il faut ajouter une moyenne de 5 000 dossiers gérés directement par le

160) Cet article précise que « peuvent être pris en compte pour la constitution du droit à pension les services d'auxiliaire, de temporaire, d'aide ou de contractuel, y compris les périodes de congé régulier de longue maladie, accomplis dans les administration centrales de l'Etat, les services extérieurs en dépendant et les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel ou commercial ».

161 Sur les 20 dernières années, successivement les plans issus de la loi Le Pors (1984), Perben (1996), Sapin (2001). Leur mise en œuvre en raison de l'extrême technicité de certaines dispositions et de la variation dans le temps des conditions d'éligibilité relatives notamment aux personnels concernés et aux conditions d'ancienneté requises a toujours été difficile et complexe.

service de pensions de La Baule[162]. Au ministère des finances les dossiers en instance sont actuellement de l'ordre de 7 000 au total.

Ces demandes de validation qui portent obligatoirement sur la totalité des dits services, continus ou discontinus, accomplis par les intéressés, impliquent le paiement de retenues rétroactives dont sont déduites les cotisations déjà versées au titre du de leur régime de retraite antérieur. Le montant moyen des cotisations supplémentaires que versent les agents dont le dossier est géré par le service des pensions a dépassé les 3 700 € en 2001[163]. Mais la dispersion de ces montants est très forte. Dans les cinq rectorats où la question a été posée, la moyenne des dix titres de reversement les plus importants émis en 2001 varie entre 15 000 et 20 000 € ; à l'inverse, des titres de reversement de quelques euros ont aussi été émis. Cette grande variété résulte de la forte dispersion observée au niveau de la durée des services auxiliaires validables. Sur les 32 000 agents partis en retraite en 2001 ayant obtenu des validations, près de 8 % ont fait valider des services supérieurs à quinze ans, et plus de 5 % des périodes égales ou inférieures à six mois. Parmi ces derniers, 152 agents ont fait valider des périodes égales ou inférieures à un mois et dont 20 correspondent à moins de 10 jours de service à valider[164]. Il s'agit là de pratiques absurdes, tant la disproportion est grande entre la charge de travail générée par cette validation et son enjeu réel.

Par ailleurs, 2 à 3 % des agents ayant déposé un dossier de validation des services auxiliaires annulent en définitive la procédure. Les causes en sont très variées : montant élevé des cotisations, demande tardive[165], intéressés bénéficiant du minimum garanti (article L. 17), validation sans incidence sur le montant de la pension.

162) Il s'agit des dossiers dont la gestion n'a pas été déconcentrée (personnels de l'enseignement supérieur, agents détachés notamment) ou qui ne sont instruits qu'au moment du départ en retraite.

163) Dans les rectorats sondés, ce montant moyen est plus faible de l'ordre de 2 500 €.

164) Trois agents sur les vingt mentionnés ci-dessus ont fait valider respectivement 1, 2 et 3 jours de services auxiliaires.

165) En cas de demande tardive, les renonciations sont souvent motivées par le fait que les retenues sont prélevées sur la pension à raison de 20 % des arrérages dûs alors que la retenue sur le traitement d'activité n'est que de 5 %.

B – Un dispositif complexe et très mal géré

1 – Une priorité de second rang

Les services des retraites qui ont pendant longtemps fait l'objet de peu d'attention de la part des responsables ministériels (cf. III^{ème} partie), ont tout naturellement privilégié la gestion des dossiers de liquidation des pensions pour faire en sorte que ceux-ci soient instruits en temps et en heure et qu'il n'y ait pas, pour les personnels concernés qui ont respecté les délais impartis, d'interruption de service entre salaire d'activité et pension de retraite. Cet objectif qui fait l'objet de toutes les attentions est actuellement atteint partout. Ce faisant, la recherche d'une allocation optimale des ressources dans ce domaine a donc logiquement toujours conduit à donner une priorité seconde aux autres tâches de ces services, en l'occurrence celles relatives à la validation des services auxiliaires et aux opérations de réaffiliation au régime général des titulaires sans droit à pension.

2 – Des circuits inutilement compliqués

Tout dossier de validation des services auxiliaires donne lieu à une double instruction (administrative et comptable) qui suit des circuits administratifs dont la lourdeur apparaît disproportionnée au regard des enjeux.

Ainsi par exemple à l'éducation nationale, l'instruction de ces dossiers exige les opérations suivantes :

- constitution des dossiers (demandes de validation avec production des arrêtés de titularisation et des divers certificats d'exercice correspondant aux différentes affectations des agents durant leurs périodes de non titulaire) ;
- prise en charge par les rectorats des validations de services et envoi à la CNAV et à l'Ircantec des demandes d'annulation de cotisations ;
- exploitation des réponses des caisses et émission des deux titres de perception (en sept exemplaires) à l'encontre de l'Ircantec (un titre pour les cotisations patronales, un titre pour les cotisations de l'agent) ;
- réception et exploitation des titres de perception et des relevés de cotisation vieillesse susceptibles d'annulation par la CNAV pour

envoi à l'intéressé de la décision de validation comportant le décompte des sommes retenues, annulées et restant à payer. L'agent concerné dispose d'un délai de trois mois pour accepter ou refuser ;

- en cas d'acceptation, transmission à la CNAV de la demande d'annulation des cotisations ;

- à la réception du relevé définitif des cotisations vieillesse établi par la CNAV, établissement du titre de perception à l'encontre du fonctionnaire (en sept exemplaires) ;

- précompte par la paierie des sommes dues puis, lorsque la dette est éteinte, émission d'un titre de recette qui est transmis à l'intéressé et au service central du ministère.

L'ensemble de ces opérations doit être effectué pour chaque dossier quelle que soit la durée des services à valider.

Il y a lieu cependant de préciser que la procédure décrite ci-dessus est une procédure simplifiée mise en place à partir de 1994 après une négociation entre l'éducation nationale, la sécurité sociale et l'Ircantec, entérinée tacitement par la direction générale de la comptabilité publique pour mettre fin aux retards hors normes constatés en ce domaine. La simplification a conduit à transférer à la sécurité sociale et à l'Ircantec le soin de procéder au décompte des cotisations à annuler.

Dans tous les autres départements ministériels, l'ancienne procédure est toujours en cours. Celle-ci conduit les services gestionnaires à calculer eux mêmes le montant des cotisations dues par la sécurité sociale et par l'Ircantec ce qui, dans la majorité des cas, aboutit à des discordances entre les états fournis par le service employeur, les décomptes de la caisse régionale d'assurance maladie compétente et ceux de l'Ircantec. Ces discordances qui ne portent généralement que sur des sommes minimes sont dues le plus souvent à de erreurs commises plusieurs années auparavant et dont l'origine ne peut être retrouvée. Le règlement de ces situations inextricables ne peut alors résulter que d'une négociation « amiable » entre les partenaires concernés, nécessairement chronophage.

3 – Des calendriers non tenus

Le caractère non prioritaire de ces travaux a été conforté par l'absence de contraintes pesant sur le calendrier de la validation des services auxiliaires.

Il est recommandé que ces demandes soient déposées sitôt la titularisation acquise, mais rien n'oblige à le faire. Actuellement, environ la moitié des demandes de validation est déposée dans l'année qui suit la titularisation, un quart en cours de carrière et un autre quart avant la radiation des cadres. Qui plus est, l'essentiel pour l'agent concerné est de déposer officiellement sa demande, ce qui permet aux opérations de régularisation financière d'être fondées sur l'indice détenu à la date du dépôt de la demande[166] qui est faible. Cette opération, lorsqu'elle est effectuée à l'intérieur d'un département ministériel, doit ensuite normalement être conclue dans les six à douze mois qui suivent par l'émission d'un titre de paiement précisant le montant à payer et suivi de l'acceptation par l'agent concerné. Dès qu'il y a pluralité de partenaires (autres départements ministériels, collectivités territoriales…), les délais de traitement sont substantiellement allongés. Dans nombre de cas par ailleurs, cette procédure traîne pendant des années et ne s'achève réellement qu'au moment de la préparation du dossier de liquidation, soit par négligence du service déconcentré des pensions concerné, soit par manœuvre délibérée de l'agent qui souhaite retarder le plus possible le moment de payer pour ne le faire qu'en monnaie fortement dévaluée.

L'implication très variable des services de pension dans ces procédures et la recherche ou non d'un règlement dans des délais normaux a des conséquences concrètes importantes. Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, pour des agents ayant à faire valider une même durée de services auxiliaires le coût pour l'agent peut varier du simple au décuple[167] en fonction du laxisme ou de la rigueur manifestés par les services locaux concernés.

Au-delà du cas individuel, c'est l'Etat qui est le grand perdant dans cette affaire. Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, la perte en trésorerie avait été évaluée en 1994 à 150 M€.

Des recommandations simples et pratiques avaient pourtant été faites à ce sujet dès 1987 à la suite d'un rapport sur le service des pensions du ministère de l'éducation nationale établi par l'inspection

166) L'article R. 7 du code des pensions précise en effet que « la validation est subordonnée au versement rétroactif de la retenue légale calculée sur les émoluments de l'emploi ou grade, classe, échelon et chevron occupés à la date de la demande. »

167) C'est le cas d'agents titularisés en 1975 et qui ont déposé leur dossier de validation des services auxiliaires au même moment en 1975. Celui qui règle les cotisations supplémentaires dues dès 1976 le fait sur la base d'un point fonction publique d'une valeur de 15 € environ alors que celui qui le fait en 2001 toujours sur la base de la valeur du point de 1976 gagne beaucoup à ce retard puisque la valeur du point fonction publique en 2001 est de 51,8 €.

générale des finances. Celle-ci proposait de faire calculer les cotisations directement par la sécurité sociale et l'Ircantec et de faire payer les cotisations de validation sur la base de la valeur du point d'indice fonction publique en vigueur au moment de la régularisation effective du dossier. Comme on l'a vu plus haut, alors que la première proposition a été suivie d'effet et a permis de redresser très significativement la situation dans ce département ministériel, la seconde, en dépit des relances faites par ce même département, est restée lettre morte.

4 – Des modalités de validation posant problème

Des divergences d'interprétation de certains points de la réglementation ont été constatés entre ministères gestionnaires, ce qui est à l'origine de différences de traitement dommageables à certains agents.

Ainsi la règle prévue par l'article D. 2 qui impose que la validation des services auxiliaires soit faite en une seule fois et porte sur la totalité de ces services a été appliquée strictement à l'éducation nationale mais de manière plus souple ailleurs. Des pratiques diverses existent aussi en matière de validation des périodes de temps partiel.

L'obligation de valider la totalité des services, qui peut conduire à des validations inutiles, fait l'objet d'appréciations divergentes. Pour les uns, dans une approche de type « assurantielle » et individuelle, cette pratique qui peut conduire à des validations inutiles[168] doit être réformée. Pour d'autres, partisans d'une approche plus collective et solidaire, une telle obligation est consubstantielle au principe même de la retraite par répartition. La conséquence du consensus politique et social qui prévaut sur cette question devrait conduire au maintien de cette obligation.

L'élément le plus important de la procédure de validation est de connaître avec précision le quantum de services effectivement validé car il engage les finances publiques. La complexité de ces opérations peut conduire à des erreurs, mais en application d'une jurisprudence constante[169] et ancienne, la décision de validation des services de non titulaire est une décision individuelle créatrice de droits et donc non susceptible d'être modifiée même en cas d'erreur avérée. La connaissance de ces erreurs en faveur ou au détriment de certains agents

168) Cette étude faite en 1999 montrait que s'agissant du nombre total de retraités civils ayant droit (946 478), 556 353 avaient fait valider leurs services auxiliaires ; pour 44 273 (8 %) cette validation était totalement inutile, pour 112 127 (20 %), elle ne l'était que partiellement. Pour les agents partis en retraite en 2001, les pourcentages étaient très proches (8,5 et 18 %).

169) En dernier lieu CE Banège 14 janvier 1998, CE Pons 14 mai 1986.

est malaisée à établir. L'amélioration générale des procédures dans l'ensemble des départements ministériels a certainement conduit à une meilleure efficience de ces opérations et donc, selon toute vraisemblance, à une diminution de ces cas, mais seules des vérification a posteriori sur échantillons seraient à même d'appréhender de manière exacte ce phénomène.

C – Un dispositif donnant lieu à des flux financiers mal identifiés et partiels

La mise en œuvre de la procédure prévue par l'article L. 5 est à l'origine de transferts financiers annuels réguliers entre l'Etat et les organismes de retraite concernés d'une rare complexité et sur la rationalité et l'intérêt desquels la Cour ne peut être que très critique.

Longtemps mal connus, ces flux financiers ne sont consolidés par la direction du budget que depuis 1999 (29 M€ en exécution 1999, 26 M€ en exécution 2000, 40 M€ en exécution 2001, 27 M€ en loi de finances initiale 2002, 32 M€ au projet de loi de finances 2002).

Pour certains, le principe même de ces transferts financiers s'appliquant à des régimes de répartition peut être critiqué d'un simple point de vue conceptuel : en effet le principe de répartition signifie que les pensions sont financées par les cotisations versées par les actifs au cours de la même année. Tout reversement de cotisation ultérieurement est donc injustifié.

Par ailleurs, ils donnent lieu à des opérations nombreuses et lourdes à gérer. Cela résulte notamment du long délai mis par l'Ircantec pour reverser les cotisations au régime fonctionnaire (quatre à cinq ans en moyenne). Ces délais proviennent eux-mêmes de la complexité des opérations administratives liées à ces cotisations qui mobilisent successivement et alternativement l'agent, son employeur, l'Ircantec (ou le régime général) et le comptable public. Côté Ircantec, pas moins de quinze opérations sont nécessaires en l'absence de tout incident ou de toute rectification. Dans le cas contraire il peut ne pas y avoir de limites quant au nombre d'opérations ou de contacts nécessaires.

Depuis 1999, à la demande des commissaires aux comptes de l'Ircantec, la charge à payer est calculée[170] à partir du nombre de titularisations constatées chaque année et non plus à partir du montant de cotisations transférées au cours du dernier exercice.

L'absence de maîtrise de ces transferts financiers, auxquels il faut ajouter ceux qui sont effectués en sens inverse toujours entre les mêmes partenaires (Etat et organismes de retraite) pour régler la situation des titulaires sans droits (voir chapitre suivant), et leur extrême lourdeur en gestion avaient conduit les départements ministériels à s'interroger sur la pertinence du maintien de tels dispositifs. Cette réflexion avait conduit en 1988 le ministère des affaires sociales à proposer au ministère des finances de supprimer les transferts de cotisations vers les régimes de titulaires[171], proposition finalement rejetée pour des raisons tenant à la difficulté de maintenir le principe des validations tout en supprimant les transferts financiers qui s'y attachent.

❖

Les modalités de mise en œuvre de la validation des services auxiliaires se caractérisent par une extraordinaire lourdeur en gestion pour les administrations et organismes de retraite et, pour les agents, par une application disparate voire injuste des règles.

Ce constat et la prise en compte des charges de gestion qui vont peser dans les années qui viennent sur les services des pensions du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses de fonctionnaires appellent, selon la Cour, un réexamen complet du dispositif. Ce réexamen ne doit pas chercher à optimiser la gestion d'un dispositif intrinsèquement lourd et complexe que les administrations n'ont jamais réussi à maîtriser de façon satisfaisante. Il doit porter sur le bien-fondé même de ces validations qui viennent rétroactivement annuler

170) Dans les faits, la méthode est la suivante : on détermine d'abord le nombre annuel de titularisations prononcées, la part estimée des cotisations transférables (55 % en moyenne) en fonction des choix des agents de procéder ou non à la validation de leurs services et un coût moyen par dossier transféré ; on soustrait ensuite du produit de ces trois facteurs le montant cumulé des cotisations effectivement transférées au titre de l'exercice en cours. Sur ces bases, la charge à payer à inscrire au passif du bilan de 1996 a été estimée à environ 244 M€.

171) Dans la correspondance du 26 août 1988 officialisant cette proposition, le ministère des affaires sociales qualifiait ces transferts « enrichissement sans cause de l'Etat et de la CNRACL » et l'assortissait, par ailleurs, tout à fait logiquement de la suppression des cotisations rétroactives à la charge de l'Etat et des autres régimes spéciaux pour le rétablissement au régime général et à l'Ircantec des titulaires partis sans droit à pension.

les droits reconnus au régime général et à l'Ircantec pour, en contrepartie, en ouvrir de nouveaux au régime des pensions civiles.

Dès lors que des droits à retraite sont reconnus pour les périodes en cause dans les régimes obligatoires, que, loin d'être une exception, la situation de pluripensionné devient de plus en plus courante et que, dans son principe même, la titularisation ne vise pas à reconstituer rétroactivement la carrière active de son bénéficiaire alors que c'est paradoxalement ce qui est réalisé en matière de pension à travers les dispositifs de validation, la Cour estime que c'est le principe même de validation des services auxiliaires qui est en cause.

L'obligation de régler tout dossier de validation dans l'année qui suit la titularisation et la suppression de toute validation inférieure à six mois constituent la réforme a minima qui pourrait être mise en oeuvre[172].

III – La réaffiliation des titulaires sans droits à pension au régime général et à l'Ircantec

L'article L. 5 du code des pensions prévoit que tout fonctionnaire « qui vient à quitter le service, pour quelque cause que ce soit, sans pouvoir obtenir une pension » et qui ne réunit donc pas le minimum de quinze ans de services nécessaires[173] pour prétendre à une pension de l'Etat, doit être affilié rétroactivement au régime d'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale et au régime complémentaire (obligatoire depuis 1990) de l'Ircantec (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'état et des collectivités territoriales) pour les périodes ayant donné lieu à cotisations.

Les effectifs concernés[174] sont en moyenne de 2 700 par an sur les dix dernières années, pour la seule éducation nationale, pour un montant moyen de cotisations appelées avoisinant les 2 000 €.

172) Cette réforme sera utilement accompagnée, pour les dossiers en instance, par l'obligation de faire payer les cotisations de validation sur la base de la valeur du point fonction publique en vigueur lors du règlement définitif du dossier.

173) Cette clause de « fidélité » est précisée en « creux » par l'article L. 4 du code des pensions qui indique que « le droit à pension est acquis aux fonctionnaires après quinze ans accomplis de services civils et militaires ».

174) Ce phénomène est beaucoup plus fréquent dans les deux autres fonctions publiques : en moyenne 9 000 cas par an.

Cette procédure est par ailleurs souvent ignorée volontairement ou involontairement par les agents qui ont obtenu des périodes de disponibilité régulières et qui, lorsqu'ils ont épuisé leurs droits oublient ou ne veulent pas rompre tout lien avec le service. Lorsqu'ils sont contraints de régulariser leur situation souvent au moment du départ en retraite ou à la suite de relances de leur service de gestion[175], les agents « découvrent » dans la plupart des cas cette procédure ainsi que ses contraintes. Des contentieux tous voués à l'échec mais lourds aussi en incompréhension sont souvent initiés lorsqu'il manque aux intéressés, pour atteindre les quinze ans de service indispensable, quelques mois voire quelques jours d'activité supplémentaire.

Contrairement à la validation des services auxiliaires, le calendrier de ce dispositif est enfermé par le décret n° 90-1050 du 22 novembre 1990 dans un délai strict d'un an mais qui, en raison des causes déjà mentionnées plus haut, n'est pas respecté. De fait, les délais dans lesquels les agents concernés sont radiés des cadres sont tout à fait anormaux. A titre d'exemple, les dossiers parvenus entre décembre 1999 et novembre 2001 à l'éducation nationale, au nombre de 3 418, concernaient pour 25 % d'entre eux des agents dont la dernière année d'activité se situait entre 1997 et 2001, pour une proportion équivalente des agents qui avaient cessé de travailler entre 1980 et 1996 et pour 50 % des agents qui étaient dans la même situation entre 1954 et 1979. De tels délais conduisent à léser cette fois non pas le Trésor public mais la sécurité sociale. En 1998, sur un échantillon aléatoire composé des 100 derniers dossiers parvenus au service des pensions du ministère de l'éducation nationale, 68 % d'entre eux accusaient un retard moyen de 20 ans, ce qui a occasionné un manque à gagner supérieur à 4 M€ pour l'année considérée.

Les transferts financiers entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale induits par l'article L. 65 appellent les mêmes critiques que celles faites aux transferts financiers liés à la validation des services auxiliaires.

Là aussi, les flux financiers observés peuvent varier fortement d'une année sur l'autre (10 M€ en exécution en 1998, 1999 et 2000, mais 21 M€ en exécution 2001 et 15 M€ inscrits en LFI 2001 et au PLF 2002).

Pour ces personnels, contrairement à ce qui a été observé pour la validation des services auxiliaires, curieusement aucun produit à recevoir au titre des cotisations rétroactives n'est inscrit dans les comptes de

175) Ces services qui sont souvent pressés de différer ou de repousser la mise en œuvre effective de cette procédure manifestent un zèle inégal pour la mettre en œuvre. La circulaire édictée à cet effet par le ministère de l'éducation nationale en décembre 1998 pour accélérer la procédure d'affiliation rétroactive à la sécurité sociale n'a guère changé les pratiques pré-existantes.

l'Ircantec alors même qu'en théorie les modalités de leur calcul sont plus cadrées que celle des néo-titulaires (reconstitution obligatoire de la carrière dans un délai d'un an). Il est vrai que, là aussi, les retards importants observés tant de la part des employeurs (Etat et régimes spéciaux) que des agents ont détruit le bel ordonnancement réglementaire arrêté en 1990 qui est, de fait, inapplicable en l'état.

❖

L'évolution depuis 1945 des règles applicables aux principaux régimes de retraite a conduit à diminuer significativement, voire à supprimer, les clauses de « fidélité », c'est-à-dire les dispositions subordonnant l'ouverture des droits à pension dans un régime à une durée souvent longue de cotisation dans le régime. S'agissant des fonctionnaires, l'exigence a été ramenée à quinze ans. Dans le régime général, depuis la réforme de 1973, une pension est acquise à partir d'un trimestre de cotisation.

La Cour estime, au vu des constats réalisés, que la poursuite de cette évolution dans le régime des fonctionnaires doit être envisagée. Afin de mesurer précisément les impacts de tous ordres de cette proposition, celle-ci devrait faire l'objet d'un examen prioritaire.

La mise en œuvre de cette proposition, conjointement à celle préconisée pour la validation des services auxiliaires, participerait puissamment à l'objectif de modernisation du système de retraite de la fonction publique.

IV – L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer

A – Une indemnité avantageuse au contrôle quasi impossible

Les décrets n° 52-1050 du 10 septembre 1952 (pour les pensions civiles et militaires) et n° 54-1293 du 24 décembre 1954 (pour les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre) ont instauré une indemnité temporaire au profit des pensionnés titulaires d'une pension de l'Etat[176] et justifiant d'une résidence effective outre-mer.

176) Il s'agit des pensions de retraite, civiles ou militaires, ainsi que des pensions de guerre.

L'indemnité est payable aux pensionnés qui résident dans les territoires suivants pour les montants indiqués en pourcentage de la pension concédée :

Réunion	35%
Saint-Pierre-et-Miquelon	40%
Mayotte	35%
Nouvelle-Calédonie	75%
Polynésie française	75%
Wallis et Futuna	75%

Cette indemnité bénéficie des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer. Ainsi, à l'exception de la Réunion, collectivité départementale où elle est imposée selon le droit commun :

- elle n'est soumise ni à la retenue pour la CSG, ni à celle qui est effectuée pour la CRDS ;
- elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu, mais à certaines dispositions spécifiques variables selon le territoire :
- Polynésie : retenue à la source fondée sur l'article 182 A du CGI, contribution de solidarité territoriale et cotisation spécifique d'assurance maladie au taux de 2,8 % ;
- Wallis et Futuna : retenue à la source fondée sur l'article 182 A du CGI et cotisation spécifique d'assurance maladie au taux de 2,8 % ;
- Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et- Miquelon : impôt local prévu par les conventions fiscales applicables et cotisation spécifique d'assurance maladie au taux de 2,8 % ;
- Mayotte : retenue à la source au titre de l'impôt sur le revenu en application d'un barême fixé par la collectivité et cotisation spécifique d'assurance maladie au taux de 4,8 %.

L'avantage résultant de ces dispositions tend à être accru par la jurisprudence des tribunaux administratifs qui considèrent que cette indemnité s'ajoute aux pensions portées au minimum prévu par l'article L. 17 du code (11 260 € actuellement), invalidant ainsi les dispositions de l'instruction de référence de la DGCP (n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982) qui prévoient qu'une comparaison doit être effectuée entre le montant de la pension portée au minimum et celui qui résulterait de la liquidation

normale majorée de l'indemnité temporaire, le montant le plus avantageux étant alors servi à l'intéressé.

La seule condition posée au bénéfice de l'indemnité temporaire porte sur la résidence effective dans le territoire[177]. Les décrets cités prévoient que les conditions de résidence doivent être « au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service ». Ces dispositions ont été interprétées par l'instruction comptable précitée comme signifiant que les absences du territoire ne peuvent dépasser « en une ou plusieurs fois quarante jours pour l'année civile. En cas d'absence plus longue, l'indemnité temporaire n'est payable qu'au prorata du nombre de jours de présence ».

Cette instruction a, en outre, institué une période probatoire de six mois de présence ininterrompue sur le territoire avant le premier versement de l'indemnité temporaire et pour autant que le pensionné aura manifesté son intention d'y résider au moins neuf mois. Cette condition supplémentaire n'est pas applicable aux pensionnés originaires du territoire qui s'y réinstallent, aux pensionnés qui résidaient déjà dans le territoire lors de l'entrée en jouissance de leur pension, ni aux pensionnés qui viennent exercer une activité professionnelle dans le territoire.

En réalité, la condition de résidence, telle que précisée par l'instruction de 1982, repose sur des bases juridiques fragiles et s'est avérée depuis vingt ans pratiquement impossible à contrôler. La Cour est déjà intervenue à plusieurs reprises, notamment en février 1996, pour demander qu'un fondement juridique réglementaire soit donné aux conditions posées par l'instruction citée au bénéfice de l'indemnité et que des mesures soient prises pour permettre la vérification de ces conditions de résidence.

Ces démarches n'ont pas abouti sur le premier point : l'instruction citée demeure la base sur laquelle s'effectuent les contrôles. Sur le second point, elles ont débouché sur le vote de l'article 60 de la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer qui habilite « les services du Trésor à procéder aux contrôles des conditions de résidence effective » et précise que « à cette fin, les administrations doivent leur communiquer les informations qu'elles détiennent sans pouvoir opposer le secret professionnel ».

177) Mais l'instruction citée de la DGCP précise que « en cas de décès du bénéficiaire, le prorata d'arrérages est majoré de l'indemnité temporaire quelle que soit la résidence des ayants cause ».

Mais, six mois auparavant, le 20 décembre 1995, le Conseil d'Etat[178] avait privé ces dispositions légales de tout effet pratique en annulant les mesures restreignant la circulation des nationaux et, notamment, l'établissement des fiches spéciales d'identité qui auraient permis aux services du Trésor, via le fichier transfrontières de la police de l'air et des frontières, de s'assurer des dates d'entrée et de sortie des territoires.

Depuis cet épisode, aussi tardif qu'infructueux, aucune nouvelle initiative n'a été prise et le contrôle des conditions restrictives au demeurant sans fondement légal clair, demeure totalement inopérant.

B – Une charge importante et progressant rapidement

En 2001, les dépenses afférentes à cette indemnité se sont élevées à 158,8 M€ pour un nombre total de bénéficiaire de 22 529.

Le tableau ci-dessous, émanant de la direction générale de la comptabilité publique, met en évidence que tant le nombre de bénéficiaires de l'indemnité que le montant total des dépenses y afférentes sont en progression soutenue dans la période récente.

Impact et coût de l'indemnité temporaire

Année	Nombre de pensions abondées de l'indemnité temporaire	Montant de l'indemnité temporaire
1995	17 329	120,0 M€
1999	21 019	141,3 M€
2000	21 539	147,6 M€
2001	22 529 *	158,8 M€

** Résultat comprenant l'estimation pour la Polynésie française d'une augmentation de 7,25 % par rapport à 2000.*
Source : direction générale de la comptabilité publique

Entre 1999 et 2001, le nombre de bénéficiaires a progressé de près de 7,2 % et la dépense de 12,4 % en € courants. Cette croissance s'explique par la meilleure information diffusée sur le sujet par les services de retraites des administrations, la publicité donnée à la mesure

178) Arrêt d'assemblée Vedel et Jannot annulant les dispositions d'un décret du 27 avril 1939 en ce qu'elles apportent à la liberté de circulation des citoyens sur le territoire de la République des restrictions injustifiées.

par certaines émissions télévisées et par la baisse générale des tarifs aériens[179].

A hauteur de 90 %, les pensions ainsi abondées sont des pensions de retraite civiles ou militaires.

Le tableau ci-après, qui porte sur les données de l'année 2000, permet d'appréhender plus précisément cette décomposition ainsi que la répartition géographique des bénéficiaires :

Nombre de bénéficiaires de l'indemnité temporaire et répartition géographique

	% de l'IT	Pensions de retraite						Pensions de guerre		Total général	
		Pensions civiles		Pensions militaires		Total					
		Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Réunion	35	non communiqué		non communiqué		11 575	53,42 M€	1 011	1,01 M€	12 586	54,44 M€
Saint-Pierre et Miquelon	40	214	1,24 M€	31	0,16 M€	245	1,39 M€	14	0,18 M€	259	1,41 M€
Mayotte	35	50	0,29 M€	278	1,05 M€	328	1,33 M€	11	0,32 M€	369	1,37 M€
Polynésie française	75	2 226	26,87 M€	2 174	24,90 M€	4 400	51,77 M€	503	1,73 M€	4 903	53,50 M€
Nouvelle Calédonie	75	1 173	16,39 M€	1 711	18,64 M€	2 884	35,04 M€	538	1,84 M€	3 422	36,88 M€
						19 432	142,95 M€	2 107	4,64 M€	21 539	147,59 M€

Source : direction générale de la comptabilité publique

Ces chiffres correspondent à des montants d'indemnité très élevés, voire totalement exorbitants pour certains territoires, qui s'ajoutent aux pensions liquidées dans les conditions normales.

179) Parmi les nouveaux arrivants figurent non seulement des militaires, bénéficiaires traditionnels de la mesure, mais aussi des pensionnés civils, notamment de l'éducation nationale et des pensionnés peu âgés titulaires de pensions peu importantes élevées au minimum garanti.

Montant moyen de l'indemnité temporaire servi en 2000

	Pension civile	Pension militaire
Nouvelle-Calédonie	13 980 €	10 900 €
Polynésie française	12 070 €	11 460 €
Mayotte	5 770 €	3 760 €
Saint-Pierre et Miquelon	5 750 €	5 270 €
Réunion	620 €	

Source : Cour des comptes à partir d'éléments fournis par la DGCP.

C – Conclusion

L'indemnité temporaire pour pension servie outre-mer s'inspire d'un principe général -l'identité de traitement entre actifs (qui bénéficient de majorations de rémunération en cas de services dans ces territoires) et pensionnés- dont l'application au cas d'espèce confine à l'absurde. Les textes fondant l'indemnité ont respecté les apparences puisque les conditions de résidence doivent être « au moins équivalentes » à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service. Mais ils n'ont jamais pu -et pour cause- définir de façon précise puis contrôler des conditions de résidence « imposées » à des pensionnés qui ont fait le choix délibéré de venir s'installer dans ces territoires ou d'y revenir, n'y ont aucune obligation de service et sont naturellement libres de leurs déplacements. Quant aux tentatives épisodiques de l'administration visant à circonscrire l'effet d'aubaine induit par cette indemnité, elles ont toutes été vouées à l'échec cependant que la diffusion de l'information à son sujet et la baisse des tarifs aériens contribuaient à son développement rapide.

Dans ces conditions, l'heure n'est plus à de nouvelles -et très vraisemblablement vaines- tentatives de rationalisation. Il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite.

Troisième Partie

La gestion des pensions par les services de l'Etat

L'attribution des pensions de fonctionnaires de l'Etat à leurs bénéficiaires repose sur une organisation ancienne complexe, faisant appel à la coopération d'un grand nombre d'unités administratives, sans que s'exerce sur elles une autorité de conception et de commandement.

Cette organisation n'est pas une simple modalité pratique d'administration du régime des fonctionnaires. Elle a pour une large part son fondement dans les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite.

L'article L. 54 confère des compétences exclusives au ministre des finances pour ce qui concerne la concession et le paiement de la pension :

« Les pensions attribuées conformément aux dispositions du présent code sont inscrites au grand livre de la dette publique et payées par le Trésor. Le ministre des finances ne peut faire inscrire ni payer aucune pension en dehors des conditions prévues par la loi. Les ministres ne peuvent faire payer sous quelque dénomination que ce soit aucune pension sur les fonds de leurs départements respectifs. »

L'article R. 65 du code précise les rôles respectifs du ministère d'emploi du futur pensionné et du ministère des finances :

« Le ministre dont relevait le fonctionnaire ou le militaire lors de sa radiation des cadres ou de son décès en activité est chargé de constituer le dossier nécessaire au règlement des droits à pension ; il propose les bases de liquidation de la pension... Après contrôle de cette proposition, le ministre du budget effectue les opérations de liquidation et, par arrêté, concède la pension […] Le décompte détaillé de la liquidation est obligatoirement notifié à chaque intéressé en même temps que la décision portant concession de la pension ».

Les modalités particulières d'exécution des attributions confiées aux ministères d'emploi ont été détaillées par le décret n° 80-792 du 2 octobre 1980 (non codifié) « tendant à accélérer le règlement des droits à pension de retraite de l'Etat » :

- « les administrations sont tenues de communiquer à chaque fonctionnaire, magistrat ou militaire, deux ans au moins avant l'âge prévu pour l'entrée en jouissance de la pension […] un document comportant […] un état détaillé de ses services civils ou militaires […] » (article 2),

- « le ministère dont relève le fonctionnaire, le magistrat ou le militaire est tenu de soumettre au service des pensions du ministère du budget le dossier de proposition de pension comportant notamment l'état des services prévu à l'article 2 ci-dessus, dûment mis à jour, deux mois avant la date d'effet de la radiation des cadres de l'intéressé » (article 5).

L'attribution d'une pension à un fonctionnaire d'Etat repose donc sur l'intervention successive :

- du ministère d'emploi : services du personnel de l'administration gestionnaire et/ou service des retraites de cette même administration lorsqu'il existe (c'est à dire, en pratique, dans toutes les administrations à effectifs nombreux),

- du service des pensions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, installé à Nantes, et

- du réseau des comptables du Trésor.

L'image de la « chaîne », généralement utilisée pour rendre compte de l'ensemble de ce processus, est loin d'être adéquate, la réalité étant constituée de trois chaînons assez laborieusement et inefficacement reliés entre eux.

Les investigations de la Cour menées dans plusieurs ministères d'emploi (éducation nationale, défense, affaires sociales, solidarité et travail, directions du ministère des finances, La Poste), au service des pensions de Nantes ainsi que dans le réseau comptable (centre régionaux des pensions), si elles n'ont pas révélé de dysfonctionnements majeurs dans la délivrance aux usagers des prestations dues, ont en effet mis en évidence trois faiblesses principales :

- une organisation éclatée et lourde,

- un système d'information déficient,

- des coûts de gestion mal cernés et une efficience médiocre.

Les chapitres suivants développent ces constats avant que ne soit portée , en conclusion, une appréciation d'ensemble sur le mode actuel de gestion des pensions.

Chapitre XI

Une organisation éclatée et lourde

I – La préparation des dossiers de proposition de pension dans les ministères d'emploi

A la différence de ce qui se passe, par exemple, dans le régime général de l'assurance vieillesse où le futur retraité est en contact direct avec la caisse qui sera chargée de liquider et de payer sa retraite, pour les fonctionnaires d'Etat ce travail de préparation du dossier de proposition de pension est pris en charge par les administrations d'emploi. Cette procédure est le résultat non seulement de dispositions réglementaires mais aussi d'une pratique généralisée d'accompagnement et de maintien d'une relation de proximité avec l'agent qui va quitter ses fonctions. C'est le rôle des services des retraites en place dans quasiment tous les ministères et dans les établissements ou entreprises publics employant des fonctionnaires titulaires (comme La Poste et France Télécom).

Les services de retraites ministériels ont un rôle d'intermédiaire entre les services de gestion du personnel qui détiennent l'information sur le déroulement de la carrière et le service des pensions[180] du ministère des finances qui dispose seul du pouvoir de décision (concession de la pension) mais n'a pas connaissance de la carrière des agents.

Ils sont chargés de préparer les dossiers de «proposition de pension» adressés au service des pensions de Nantes. Ce « dossier d'examen des droits à pension » (DEDP) décrit l'état des services de l'agent : état civil, positions occupées durant la carrière, déroulement de la carrière, services effectués en position de détachement, périodes effectuées comme auxiliaire, périodes susceptibles d'ouvrir droit à bonification, situation familiale et renseignements concernant les enfants, situation militaire. Le dossier précise, notamment, les données relatives à la fin de la carrière (radiation des cadres, émoluments sur la base desquels la liquidation est demandée, nature exacte de la pension proposée). Il est accompagné des pièces justificatives des services accomplis.

La fonction « pension » étant ainsi séparée de la fonction de gestion du personnel et les informations nécessaires à l'instruction du DEDP étant détenues par le service gestionnaire qui a l'entière maîtrise

180) Dans toute la suite du texte l'expression « service des pensions » désigne le service du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui concède toutes les pensions d'Etat, y compris les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre qui ne font pas partie du champ du présent rapport. Les services des retraites ministériels sont désignés comme « services des retraites ».

du dossier de personnel tout au long de la carrière, une collaboration doit s'établir entre le service gestionnaire et le service des retraites. Au moment de la préparation du dossier de pension, le service des retraites obtient communication du dossier individuel de l'agent et consulte le système informatique de gestion des ressources humaines.

Le service des retraites n'a pas de pouvoirs propres. Ainsi, l'estimation des droits à pension acquis que ces services effectuent souvent à l'intention des agents, deux ans avant l'âge prévu pour l'entrée en jouissance de la pension, est-elle une simple information ne conférant aucun droit.

Toutefois, l'état des services doit être « dûment certifié » par l'administration proposante qui doit produire les pièces justificatives nécessaires à l'appui du dossier car celui-ci a force probante pour tout ce qui concerne le décompte des services pris en compte pour la constitution du droit et pour la liquidation de la pension. Ces pièces sont prévues par les articles D. 20 à D. 28 du code des pensions.

Ces dispositions ont vieilli par rapport à l'évolution des mœurs, des pratiques administratives et des modes de travail des administrations : ainsi, on peut se demander s'il est bien nécessaire de corroborer par des pièces les énonciations qui figurent au fichier informatique de l'état des services, lorsqu'on sait que le contenu d'un tel fichier, résultant de la gestion informatisée de la carrière, est plus « sûr » qu'un état manuscrit.

Bien que très précises dans leur énoncé, elles ont en outre dû être complétées et actualisées par une instruction du ministre des finances du 26 juillet 1991, toujours en vigueur. Cette très longue instruction précise les pièces exigibles par le service des pensions, tout en notant que « l'attention est appelée sur le fait que les énumérations des pièces justificatives ne prétendent pas à l'exhaustivité et ne concernent que les pièces les plus fréquemment demandées. »

Aussi, la nature des pièces requises est-elle susceptible de varier en fonction des caractéristiques du dossier (un dossier faisant apparaître un déroulement de carrière inhabituel appellera une plus grande exigence de justification qu'un dossier dont les données apparaissent cohérentes et qui passera donc plus facilement le test du contrôle), des exigences des liquidateurs du service des pensions ainsi que des relations qui se sont établies dans la pratique avec les services des retraites des ministères.

Il résulte de ces considérations que les dispositions du code des pensions, celles de l'instruction citée et des circulaires internes à chaque administration qui sont venues les compléter, mériteraient d'être revues de manière à actualiser, préciser et surtout simplifier, dans toute la mesure du possible, la consistance exacte du dossier de proposition de pension.

Au-delà du constat de la nécessaire actualisation des textes, les analyses faites par le Cour au sein de divers ministères ont révélé que la préparation des dossiers de proposition de pension s'effectuait selon des organisations internes de travail souvent peu rationnelles et cohérentes et donnait lieu à la mise en œuvre de procédures d'une lourdeur excessive.

A – Des organisations internes de travail souvent peu rationnelles et cohérentes

Chaque ministère a défini selon ses préoccupations et contraintes propres son service des retraites et les liaisons que celui-ci entretient avec les services gestionnaires de personnel. Mais presque partout, la combinaison de la logique de gestion par corps et de la séparation entre gestion des pensions et gestion des personnels a conduit à la mise en place d'un dispositif éclaté et à son corollaire, l'empilement de contrôles se superposant les uns aux autres.

Au ministère des finances, de l'économie et de l'industrie, conformément aux traditions de particularisme de ses administrations, chacune des directions à réseau s'est dotée de son propre service des retraites. De plus, chaque service ne traite que les dossiers de pension des agents appartenant aux corps dédiés à la direction. Les agents en fonction dans ces directions mais appartenant à d'autres corps (administrateurs civils, attachés d'administration centrale, secrétaires administratifs…) sont gérés par la direction du personnel et de la modernisation de l'administration (DPMA). Le service des retraites de cette direction est, en outre, compétent pour les effectifs propres de la direction, pour les agents de l'administration centrale des finances (directions du budget, du Trésor, de la prévision, inspection générale des finances,…) et ceux des directions des anciens ministères de l'industrie et du commerce et de l'artisanat[181], y compris leurs services déconcentrés (délégations régionales au commerce et à l'artisanat, directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, écoles des mines).

A l'issue de la phase d'instruction, tous les services des retraites du ministère des finances procèdent à un contrôle exhaustif des données incluses dans les dossiers de pension avant leur transmission à Nantes. Ce

181) Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS), direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP), direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNRP), Conseil général des mines.

contrôle comporte au moins deux stades : celui de l'agent instructeur et celui du chef de service. Mais les niveaux de contrôle peuvent être plus nombreux (DGI, DGDDI). A la DGI, par exemple, à l'issue de la préparation par un agent de catégorie C, tous les dossiers subissent deux autres niveaux de contrôle, puis un dernier contrôle est exercé par le chef du service sur des dossiers sélectionnés (dossiers complexes ou sondage aléatoire).

Le contrôle des dossiers du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est d'ailleurs un peu particulier, en ce qu'un bureau du service des pensions de Nantes lui est spécialement dédié. Ce bureau remplit une partie des fonctions dévolues aux services des retraites des autres ministères, notamment pour la constitution du dossier de proposition de pension. Toutefois, cette particularité est en voie de disparition par suite de la mise en place de la nouvelle organisation du service des pensions banalisant les conditions de contrôle de tous les dossiers, quelle que soit leur provenance.

En tous cas, le rattachement des services de retraites aux directions du ministère résulte moins d'une volonté de faire jouer à ces services un rôle important dans la politique du personnel, au sein desquelles ils occupent en général une position administrative excentrée, que de la logique d'une gestion par corps.

Les autres ministères à effectifs nombreux se sont dotés d'un service central des retraites, mais celui-ci se superpose en fait à une organisation très ramifiée et déconcentrée au niveau des échelons où s'effectue la gestion des personnels.

Au ministère de l'éducation nationale, le service central est un service de la direction des affaires financières installé à La Baule. Ce service transmet les dossiers des agents du ministère au service des pensions du ministère des finances, mais il est lui-même en position de contrôleur des unités déconcentrées, qui préparent ces dossiers.

Ces unités déconcentrées sont situées dans les inspections académiques pour les enseignants du premier degré (98 unités), dans les rectorats pour les enseignants du second degré et les non-enseignants (31 unités). Nombre d'universités (69 unités) et d'autres établissements d'enseignement supérieur (45 unités) possèdent par ailleurs de telles unités. Au total 243 unités déconcentrées sont chargées des pensions. A quelques exceptions près, notamment dans les inspections académiques, les personnels chargés de la préparation des dossiers de proposition de pension sont spécialisés dans cette tâche.

La taille de ces unités est évidemment très variable et, à côté du rectorat de Versailles dont l'unité spécialisée a instruit plus de 1 168

dossiers en 2001, seuls 24 rectorats et 3 inspections académiques instruisaient plus de 300 dossiers sur la même période.

Les universités et établissements d'enseignement supérieur n'atteignent pas toujours ce que le service de la direction des affaires financières considère comme la taille critique (1 500 agents employés), justifiant l'établissement d'une unité spécialisée pour le traitement des pensions. Ils peuvent alors passer des conventions pour la gestion des ces dossiers soit avec les rectorats, soit avec des établissements plus importants.

Les moyens affectés à la préparation des dossiers de pension sont donc disséminés dans des structures multiformes, assez souvent inadaptées, avec une répartition des responsabilités qui peut être difficile à déterminer (dans le cas des conventions entre unités, notamment). La direction des affaires financières n'ayant pas d'autorité hiérarchique sur ces unités de base, elle ne peut ni rationaliser le réseau qu'elles forment, ni leur imposer des procédures de travail normalisées. Le service demeure avant tout un échelon de contrôle. En dépit des efforts qu'il a consacrés au développement de l'information et de la formation des agents des unités de base et même si une amélioration est perceptible, il apparaît que les dossiers transmis par les services déconcentrés exigent encore trop souvent des corrections qui peuvent être longues à effectuer, notamment lorsqu'elles impliquent de reprendre contact avec l'unité de base pour obtenir des compléments d'information, des confirmations ou des pièces justificatives.

Au ministère de la défense[182], l'organisation de la préparation des dossiers de pension se caractérise par l'existence de trois niveaux successifs de traitement (en ignorant le niveau des états majors régionaux qui ne jouent qu'un rôle marginal dans la procédure) :

- dans les unités (corps de troupe, base aérienne, ..), 600 bureaux des ressources humaines ou bureaux du personnel participent à la fonction « pensions » en tenant à jour le dossier de pension ouvert pour chaque militaire à son entrée dans les cadres ;
- au niveau de chacune des armées, un organisme dit « gestionnaire » rassemble les dossiers de pension avant de les transmettre au service central : il s'agit du commissariat administratif de l'armée de terre (qui a également compétence

182) Compte tenu de l'importance des effectifs concernés et du fait que les pensions des fonctionnaires civils et celles des militaires font l'objet d'un même processus de gestion, sont intégrés, dans cette partie du rapport, des développements relatifs à la gestion des pensions militaires.

pour la gendarmerie), du bureau des pensions militaires de retraite pour la marine, du service des pensions et des rémunérations du commissariat de l'air pour l'armée de l'air et de l'établissement central de soutien de Vernon pour les militaires relevant de la délégation générale pour l'armement ;

- au niveau central, le service des pensions des armées situé à La Rochelle. C'est lui qui transmet les propositions de pension au service des pensions de Nantes.

Chacun des niveaux mentionnés intervient dans la constitution du dossier, mais les organismes gestionnaires sont les seuls à pouvoir effectuer un contrôle complet car ce sont eux qui détiennent la totalité des pièces justificatives. Seules certaines de ces pièces[183] sont jointes au dossier, mais l'ensemble des données du dossier transmis au service des pensions des armées est réputé vérifié et authentifié par l'organisme gestionnaire.

La création du service des pensions des armées en 1965, avait pour objectif de regrouper quatre anciens « services liquidateurs » de pensions du ministère de la défense. Il est clair que cet objectif n'a pas été atteint puisque, sous des appellations différentes, les structures en place dans chaque armée ont été en pratique reconstituées, ou maintenues, avec des effectifs cependant moindres.

Depuis sa création, la structure du service des pensions des armées repose en outre sur une différenciation entre pensions militaires et pensions civiles et l'existence d'une sous-direction propre à chacun de ces ensembles, le seul changement important ayant été la création du centre de traitement de l'information en 1983.

Cette structuration, qui a survécu tant pour des raisons de tradition que pour des raisons de poids relatif des effectifs, a aujourd'hui atteint ses limites. L'informatisation et surtout la rationalisation des procédures qui devrait en découler, plaident en faveur d'une organisation par métier qui transcende le clivage traditionnel entre civils et militaires. La nouvelle direction du service des pensions des armées s'est engagée dans cette logique. A terme, ce service devrait compter, outre la division de l'administration générale, dans laquelle est logé le centre informatique, deux sous directions, l'une en charge des pensions qu'elles soient civiles ou militaires et l'autre en charge des contentieux.

183) Il s'agit des pièces d'état civil, de la décision de radiation des contrôles, de certaines pièces retraçant la carrière, mais les pièces ayant trait aux campagnes, aux grades et aux diplômes militaires obtenus n'en font pas partie.

Déjà, en 1987, le service du contrôle général des armées et l'inspection générale des finances recommandaient d'étudier la possibilité de mettre en place un partage plus rationnel des compétences des différents services en charge du traitement des dossiers de pension. La situation n'a malheureusement pas significativement changé depuis quinze ans.

Au vu de ces constats la Cour recommande, tant au ministère de la défense qu'à celui de l'éducation nationale, une rationalisation et une simplification de la chaîne de traitement des dossiers de pension. Celles-ci passent par la redéfinition des tâches des niveaux central et déconcentré, une responsabilisation plus affirmée des services déconcentrés et une réduction du nombre des unités de base en charge de la préparation des dossiers.

A l'inverse des exemples qui viennent d'être examinés, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a pris le parti de concentrer la gestion des dossiers de pension dans une structure unique d'administration centrale, le bureau des retraites[184]. Ce bureau, mis en place en 1995, commun à l'origine aux deux secteurs du ministère (emploi et solidarité) et aujourd'hui aux deux ministères (affaires sociales, travail et solidarité d'une part, santé et famille de l'autre), transféré à Nantes et complètement rénové dans son organisation et sa gestion à cette occasion, a représenté un progrès considérable par rapport aux anciennes structures. Ce progrès s'est très vite traduit dans la résorption des dysfonctionnements, et notamment l'accumulation des retards, qui avaient marqué la période précédente.

A la suite de la transformation, en 1990, de l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, les deux établissements publics créés, La Poste et France Télécom, ont constitué un groupement d'intérêt public (GIP), situé à Lannion, qui est l'interlocuteur unique du service des pensions de Nantes. Là aussi, la centralisation de la préparation du dossier de pension est la règle. S'agissant plus particulièrement de La Poste, le GIP collecte les renseignements nécessaires auprès des services gestionnaires (environ 200 unités de gestion de personnel) et est seul responsable de l'établissement et du contrôle du dossier de proposition de pension. Le GIP est organisé autour de deux divisions de production correspondant aux pensions d'ancienneté, d'une part, et au secteur de l'invalidité, d'autre part.

184) Il est vrai que ce ministère n'a pas à pratiquer une gestion de masse (400 dossiers d'ayants droit en 2001 contre 31 700 à l'éducation nationale et 14 000 à la défense).

B – Des procédures d'une lourdeur excessive

L'empilement des strates de préparation et de contrôle, notamment dans les ministères gérant des effectifs nombreux est, à soi seul, synonyme de lourdeur dans la procédure de préparation des dossiers de pension.

Mais plusieurs facteurs tendent à aggraver la situation. Ils tiennent, d'une part, aux conditions matérielles de transmission et de circulation des dossiers, et, d'autre part, à la complexité qui s'attache à la mise en œuvre de certains dispositifs propres au régime de pension des fonctionnaires.

1 – La circulation matérielle des dossiers

Bien que la procédure soit informatisée, à des degrés très divers d'ailleurs selon les administrations, les données extraites des systèmes d'information automatisés doivent être imprimées et les pièces justificatives originales rassemblées dans les services des retraites. Le service central du ministère de l'éducation nationale reçoit par exemple une liasse d'au moins une dizaine de pièces justificatives à l'appui de chacun des quelque 30 000 dossiers qu'il traite dans l'année. Ces pièces sont vérifiées puis rapprochées des données informatiques.

Le dossier transmis au service des pensions de Nantes doit nécessairement être établi dans une version imprimée, aussi bien pour la partie qui est parallèlement envoyée sur support électronique que pour les originaux des pièces justificatives. Le doublage de la transmission électronique par l'envoi d'un document sur papier est une exigence du service des pensions à l'égard de tous les services des retraites de tous les ministères quel que soit le degré d'informatisation de leurs procédures. Ainsi, en reprenant l'exemple du service du ministère de l'éducation nationale, celui-ci, alors même qu'il a imposé à ses unités déconcentrées l'obligation d'envoyer tous les dossiers de pension sous forme électronique (à l'exception des pièces justificatives) est obligé, à la demande du service des pensions du ministère des finances, d'imprimer sur place les 30 000 dossiers de l'année. Après concession, les dossiers sont retournés pour archivage.

L'envoi systématique par toutes les administrations au service des pensions de dossiers sous forme imprimée (doublant l'envoi sur support électronique) accompagnés des originaux de chacune des pièces justificatives provoque des transferts massifs et permanents de papier qui alourdissent la procédure et renchérissent les coûts de traitement. Cette

exigence résulterait, selon les services des pensions, des dispositions de l'article L. 54 du code des pensions qui confère au seul ministre des finances le pouvoir juridique de concéder les pensions. Cette interprétation tend à confondre l'attribution d'un pouvoir avec les modalités concrètes d'exercice de celui-ci. Elle aboutit à conforter les modalités historiques traditionnelles d'exercice par le service des pensions de ses prérogatives et permet d'éviter toute remise en cause des habitudes de travail de ses agents.

La Cour appelle à un réexamen rapide de la question, débouchant sur des dispositifs adaptés aux technologies actuelles et limitant l'envoi de supports « papier » aux seuls cas où, après analyse rigoureuse des risques, ils s'avèreraient indispensables pour permettre au service des pensions de contrôler la régularité des propositions transmises.

2 – La validation des services auxiliaires

Certains services accomplis antérieurement à la titularisation dans un corps de fonctionnaires de l'Etat peuvent être pris en compte pour la constitution du droit à pension et la liquidation de celle-ci. Les conditions et la justification de cette validation ont été examinées dans la II^{ème} partie (chapitre X).

S'agissant des seules procédures, la responsabilité des services des retraites est double : d'une part, ils valident les services effectués dans l'administration d'emploi (soit pour compléter le dossier de pension de l'intéressé, soit à l'intention des autres administrations), et, d'autre part, ils obtiennent la validation des services effectués, en tant qu'auxiliaires, dans d'autres institutions par les agents titularisés dans cette administration.

La procédure de validation des services auxiliaires se traduit par une accentuation de l'éclatement de la gestion dans la mesure où elle fait intervenir de nouveaux acteurs dans la décision : l'agent lui-même qui doit en faire la demande, les organismes du régime général qui ont perçu les cotisations vieillesse correspondantes lorsque des services d'auxiliaire ont été accomplis, les comptables publics qui sont chargés de recouvrer les sommes correspondant aux régularisations financières à intervenir entre l'Etat et le régime général d'assurance vieillesse.

La multiplication des acteurs renforce la dissociation entre la participation des services des retraites au processus de décision et leur maîtrise de l'information sur laquelle celle-ci est fondée. En effet, si c'est bien le service des retraites dont dépend le futur pensionné qui atteste auprès du service des pensions que les validations ont été régulièrement

effectuées, c'est, dans les faits, l'administration d'emploi de l'ancien auxiliaire qui décide de la durée des services validés, laquelle dépend de multiples considérations de fait tenant à la nature exacte des services accomplis, notamment en ce qui concerne les services à temps partiel. L'administration d'emploi produit à cet effet un état dit « état authentique des services » à l'intention du service des retraites de l'administration dans laquelle l'agent, titularisé depuis, a fait sa demande. Cet état authentique des services validé est joint au dossier de proposition de pension et constitue la pièce justificative destinée au contrôle du service des pensions.

Le service des retraites ministériel s'assure de la régularisation de la situation de l'agent titularisé au regard des retenues pour pension à sa charge. En effet, le contrôle qu'effectuera ensuite le service des pensions de Nantes se limite à la vérification du versement effectif des retenues rétroactives et non à l'établissement de leur montant.

Cette régularisation est fréquemment à l'origine de difficultés lorsque des discordances apparaissent entre les états fournis par le service employeur, les décomptes de la caisse régionale d'assurance maladie et ceux de l'Ircantec. Ces différences proviennent souvent d'erreurs commises plusieurs années auparavant et dont l'origine ne peut être retrouvée. Le règlement de ces situations inextricables ne peut résulter que d'une négociation « amiable » entre partenaires indépendants, laquelle peut se prolonger longtemps pour des sommes souvent minimes.

Le délai de traitement d'un dossier très simple prend environ un an, mais le délai moyen varie plutôt entre trois et quatre ans (y contribuent les pratiques dilatoires de certains agents bénéficiant de la validation, la multiplicité d'employeurs, la coexistence de périodes validables et non validables et la ventilation des cotisations correspondantes, la confusion dans les enregistrements de cotisations …).

Ce dispositif est particulièrement lourd en gestion. Tous les services des retraites ont ainsi constitué des sections spéciales employant une partie importante de leur effectif total : 9 sur 25 au ministère des affaires sociales, 7 sur 14 au service de la DGCP, 7 sur 37 au service de la DGI ; la proportion est également considérable dans les services de l'éducation nationale mais difficile à quantifier en raison de la déconcentration de la procédure.

Cette exceptionnelle lourdeur en gestion sera prise en compte dans l'appréciation d'ensemble et les propositions que la Cour formule sur la position des validations de services auxiliaires dans la II^{ème} partie du rapport.

3 – La régularisation des périodes de détachement

Les fonctionnaires détachés continuent d'acquérir des droits à pension. En contrepartie, ils doivent acquitter la cotisation correspondante prévue à l'article L. 61 du code des pensions et, parallèlement, leur employeur doit payer une cotisation de retraite spécifique.

Lorsque le détachement a lieu sur un emploi conduisant à pension, les cotisations sont précomptées sur le traitement selon la procédure habituelle.

En revanche, lorsqu'il a lieu sur un emploi ne conduisant pas à pension de l'Etat, la procédure implique un grand nombre d'acteurs ; en plus des services habituels (services des retraites et services du personnel), sont concernés les services de l'organisme auprès duquel l'agent est détaché, les comptables publics chargés du recouvrement des cotisations et, dans la plupart des cas, les services budgétaires de la direction d'origine de l'agent chargés de la détermination du montant de ces cotisations.

Outre la dispersion des services concernés, le paiement rapide et régulier des retenues pour pensions est compromis par le retard souvent considérable avec lequel sont pris les arrêtés de détachement dont la signature est indispensable à la poursuite du reversement. A ce retard pour ainsi dire initial, s'ajoutent ceux qui résultent de la procédure : les titres de perception des retenues sont établis tous les six mois pour le semestre échu (en juin et en décembre) et l'agent dispose d'un délai de six mois pour s'acquitter de sa dette, si bien qu'un détachement en fin de carrière se traduit donc très souvent par un dossier de pension incomplet.

Des textes peu sévères ou mal appliqués continuent enfin à entretenir une situation insatisfaisante.

La réglementation est peu rigoureuse puisque l'article R. 74 du code précise que lorsqu'un fonctionnaire n'a pas acquitté à la date de sa radiation des cadres les retenues pour pension dont il était redevable en position de détachement, « la pension est néanmoins concédée, mais il est procédé, avant la mise en paiement de cette pension, au précompte intégral sur les premiers arrérages des retenues non versées. »

Les dispositions relatives à la perception des majorations de retard sont, quant à elles, rarement appliquées du fait, notamment, de la complexité de la procédure.

La Cour a déjà eu l'occasion de critiquer la faible efficacité des lettres de rappel et des relances adressées aux fonctionnaires détachés. Le ministère des finances avait alors envisagé de réformer la procédure de

recouvrement des retenues pour pension et la sanction des retards de paiement, mais ces intentions n'ont pas été suivies d'effet, sauf en ce qui concerne le cas des fonctionnaires détachés dans des organisations internationales.

Dans ce dernier cas, la loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002 comporte en effet des dispositions évitant d'imposer deux cotisations aux agents détachés dans des organismes internationaux et organisant le cumul possible des pensions dans certaines limites bornées par la pension qui aurait été acquise en l'absence de détachement.

La Cour recommande donc, à nouveau, de réformer la procédure de recouvrement des retenues pour pension auprès des employeurs et des agents détachés, par exemple en rendant obligatoire le précompte des retenues correspondantes[185] et en durcissant le régime de sanction des retards de paiement.

II – La concession des pensions par le service des pensions du ministère des finances

Toutes les propositions de pension émanant des ministères d'emploi aboutissent au service des pensions dont le chef exerce, par délégation de signature, le pouvoir de décision que l'article R. 65 du code des pensions confie au ministre chargé du budget : contrôle, liquidation et concession des pensions de retraite.

Ce service a succédé en 1972 à la direction de la dette publique. Le décret n° 72-1210 du 27 septembre 1972 a en effet supprimé cette direction et transféré ses attributions à un service des pensions « créé à l'administration centrale du ministère de l'économie et des finances ».

Quinze ans plus tard, soit en 1987, le service a été transféré à Nantes dans le cadre de la politique générale d'implantation en province des services centraux. Ce transfert , il faut le noter, s'est accompagné du maintien à l'identique, à La Rochelle, d'une antenne du service des pensions assurant une sorte de « contrôle de proximité » auprès du service des pensions du ministère de la défense…

185) C'est déjà le cas pour les parts « employeur » et « agent » de La Poste et de France Télécom, avec d'ailleurs deux procédures différentes de comptabilisation de ces recettes.

L'enquête de la Cour a mis en évidence que l'efficacité de ce service était pénalisée à la fois par une situation paradoxale - celle d'un service d'administration centrale exerçant une fonction de production de masse - et par la conception très traditionnelle qui continue à inspirer la façon dont il exerce ses missions de contrôle.

A – Un service d'administration centrale exerçant une fonction de production de masse

Le service des pensions est un service d'administration centrale qui ne dispose d'aucune autonomie de gestion.

Les traitements et indemnités des agents du service sont imputés aux chapitres et articles de l'administration centrale du ministère des finances sans aucune individualisation de ces coûts dans la nomenclature d'exécution budgétaire des services financiers. Il en est de même pour les autres catégories de dépenses du service. Le chef du service n'a pas la qualité d'ordonnateur et la DPMA assure l'ensemble des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses.

De même, la gestion du personnel relève entièrement de la DPMA, qu'il s'agisse de l'affectation dans le service, de la notation, de la tenue des commissions administratives paritaires qui sont celles de l'administration centrale, ou des décisions concernant le travail à temps partiel ou le recrutement des vacataires d'été.

Toutes les questions d'organisation du service relèvent du comité technique paritaire central du ministère. Un comité technique paritaire spécial au service a cependant été créé en 2001 « afin de favoriser le dialogue social de proximité », mais avec la précision que cette création devait rester « sans incidence sur le rôle du comité technique paritaire central à l'égard du service des pensions ». La création du CTPS a, en réalité, ajouté un troisième niveau de consultation aux deux instances qui existaient déjà : le comité technique paritaire central (CTPC) et le comité technique paritaire ministériel (CTPM)[186].

Enfin, le régime de rémunération des agents du service est celui de l'administration centrale. Le maintien du régime indemnitaire des administrations centrales a été la principale mesure d'incitation à la mobilité géographique accordée lors des négociations qui ont précédé la délocalisation du service. La mise en œuvre de cette mesure permet à tous

186) Le nouvel organigramme envisagé pour adapter l'organisation du service à l'évolution de ses tâches ne doit pas recueillir l'avis de moins de quatre instances : le CTPS, le CTPC, le CTPM et la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

les agents actuellement affectés au service, qu'ils aient opté pour leur transfert de Paris à Nantes ou qu'ils aient été recrutés postérieurement à la décision de délocalisation, de bénéficier des primes et indemnités de l'administration centrale.

Ce régime de gestion du personnel combinant une extrême centralisation des décisions individuelles, une intense négociation sociale au quotidien et un système de rémunération autorisant les agents à cumuler des indemnités d'administration centrale avec les avantages d'une résidence en province s'est traduit par une absence de mobilité des personnels qui rend les évolutions nécessaires de l'organisation du travail particulièrement difficiles à gérer.

Ce statut de service d'administration centrale ne correspond pas à la réalité des fonctions exercées par le service. L'article 2 du décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration définit les tâches des administrations centrales en précisant qu'elles « assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. »

Sa participation aux activités de conception et d'orientation du régime des retraites des fonctionnaires est des plus réduites. Certes, le service est directement rattaché au ministre des finances, mais il n'est consulté que pour fournir les éléments techniques[187] nécessaires à l'appui des projets, des orientations ou des prises de position du ministère, la formulation de ces derniers étant réservée à la direction du budget.

S'agissant des fonctions d'animation des structures de gestion du régime, le service des pensions ne dispose d'aucune autorité à l'égard des services des retraites ministériels ou des comptables du Trésor qui relèvent tous d'autorités hiérarchiques distinctes.

En réalité, l'insistance des comités techniques paritaires à rappeler le rôle central et spécifique du service n'est pas sans lien avec les fortes oppositions syndicales qui s'étaient manifestées à l'encontre des projets de rattachement à la direction générale de la comptabilité publique envisagés en 2000 dans le cadre de la réforme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le fascicule « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2002 relatif aux services financiers donne une description plus réaliste des activités du service en notant qu'il « occupe une place spécifique au sein de l'administration centrale du ministère du fait de la nature de sa mission

187) La Cour a pu constater, à l'occasion de ses travaux, la qualité et la rapidité des réponses juridiques, financières ou statistiques que le service pouvait donner aux sollicitations dont il est l'objet.

qui est d'assurer l'attribution, la gestion, la révision et le contrôle des pensions ».

Dans sa réalité fonctionnelle, le service des pensions est en effet essentiellement un service de production de masse. Son organisation et la composition de ses effectifs reflètent cette réalité.

L'organisation actuelle du service date de 1995. Elle comprend, sous l'autorité du chef de service, un bureau du personnel et des affaires générales qui lui est directement rattaché et deux sous-directions :

- une sous-direction chargée de l'attribution des pensions, de la réglementation et du contentieux ;
- une sous-direction chargée des traitements informatiques et de l'administration des pensions concédées.

Les deux tiers (66 %) des agents sont affectés au contrôle, à la liquidation et aux interventions postérieures à la concession des pensions, 15 % à l'exploitation et au développement des moyens informatiques et 7,5 % à la gestion générale (relations avec les pensionnés, contentieux, contrôle interne, etc…). Le suivi de l'évolution et la participation à l'élaboration de la réglementation générale occupent 5 % de l'effectif. Enfin, 6,5 % des agents sont affectés à l'administration générale, et notamment au bureau de la gestion du personnel.

La répartition des effectifs par catégorie illustre également la réalité des fonctions confiées au service : 45,7 % des agents sont en catégorie C, 43,6 % en B et 10,7 % en A. L'évolution de cette répartition au cours des quinze dernières années a été marquée par la suppression de postes de catégories D et C et un reclassement en B de postes de catégorie C. Mais, en réalité, ce dernier mouvement masque le rapprochement du contenu des tâches confiées aux deux catégories de personnel.

Un nouvel organigramme va être mis en place à l'été 2003 qui vise à distinguer de manière plus rationnelle et plus nette les fonctions de production des fonctions de soutien[188].

L'organisation du service et la répartition de ses effectifs seront en effet de plus en plus déterminées à l'avenir par le flux croissant des dossiers à contrôler et des décisions de concession à préparer.

188) La suppression du site de La Rochelle et la réunion de toutes les unités à Nantes, un moment envisagée, a été abandonnée à la suite du comité technique paritaire ministériel du 9 juillet 2001.

Le tableau ci-dessous retrace, pour les dix dernières années, l'évolution du nombre de concessions de pensions civiles et militaires de retraite, de pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre, et d'allocations temporaires d'invalidité aux ayants droit et ayants cause[189].

Evolution du nombre total de pensions liquidées
(ayants droit et ayants cause)
1991 - 2001

Année	TOTAL	Civiles	Militaires	ATI	PMIVG
1991	88 594	57 306	18 934	2 545	9 809
1993	89 162	61 919	16 136	2 218	8 889
1995	85 915	61 496	15 159	1 992	7 268
1997	97 902	69 921	18 936	1 869	7 176
1999	100 873	73 472	19 587	1 816	5 998
2000	101 527	73 280	20 749	1 795	5 703
2001	101 944	74 269	20 895	1 555	5 225

Source : service des pensions

L'élément dynamique de la charge de travail du service est constitué par les pensions civiles et, dans une moindre mesure, par les pensions militaires. Au contraire, le flux des pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre décroît.

La prise en considération des révisions de pension donnant lieu à l'émission d'un nouveau titre de pension[190] permet de compléter le tableau précédent :

189) Les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre, dont le régime juridique et les procédures d'attribution sont réglées par un code spécifique, ne font pas partie du champ examiné dans le présent rapport. Toutefois, ces pensions sont, comme les pensions civiles et militaires et les allocations temporaires d'invalidité (ATI), concédées par le service des pensions et il est donc légitime de les prendre en considération pour l'examen de la charge de travail et de la productivité du service. La Cour a présenté des observations sur ces pensions dans son rapport public particulier de juin 2000 sur l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants (p. 21 à 33).

190) Révision du degré d'invalidité pour une ATI ou une PMIVG, régularisation de concessions provisoires dans l'attente de compléments de dossier, révisions de majoration pour enfants et de majoration pour tierce personne, liquidation des droits correspondant à des points de NBI, prise en compte de promotions tardives, etc…

Evolution du nombre de révisions de pensions
(1991 – 2001)

Année	Premiers droits	Révisions (avec nouveau titre)			TOTAL
		Pensions civiles et militaires	ATI	PMIVG	
1991	88 594	13 156	3 409	7 987	113 146
1993	89 162	11 544	2 962	5 338	109 006
1995	85 915	18 284	2 750	4 968	111 917
1997	97 902	16 769	2 935	4 107	121 713
1999	100 873	23 291	2 699	3 272	130 135
2000	101 527	23 580	2 512	3 104	130 723
2001	101 944	23 647	2 241	2 713	130 545

Source : service des pensions

Les deux indicateurs retenus révèlent des rythmes globaux de progression annuelle du nombre de dossiers traités très voisins. Alors que le premier tableau fait ressortir une augmentation de la charge de travail de 15 % sur onze ans entre 1991 et 2001, le second tableau montre une progression de 20 % sur la même période[191]. Parallèlement, les effectifs du service des pensions sont passés de 600 agents en 1987 à 449 à la fin de 2001. Ces évolutions simultanées traduisent des progrès non négligeables en termes de productivité au cours de la période récente.

Leur poursuite dans les années à venir s'imposera comme une nécessité impérieuse compte tenu de l'augmentation rapide des départs de fonctionnaires en retraite au cours des tout prochaines années. Le flux annuel des pensions d'ayants droit civils et militaires qui était de l'ordre de 71 000 en 2001 devrait passer à près de 85 000 en 2003, puis suivre ensuite une pente ascendante plus accentuée pour arriver à quelque 95 000 en 2007-2009.

Cet alourdissement quantitatif de la charge de production, auquel s'ajoutera pour le service l'impact des modifications juridiques

191) Notamment en raison de l'impact de la NBI qui, ne pouvant faire l'objet d'une liquidation en même temps que la pension principale, est à l'origine de quelque 12 000 révisions annuelles.

décidées[192] ou susceptibles de l'être en 2003, imposera de nouveaux gains de productivité. Cette exigence rend particulièrement nécessaire le réexamen de la conception très traditionnelle qu'a le service de la façon d'assumer ses tâches de contrôle.

B – Une conception très traditionnelle des méthodes de contrôle

L'organisation du contrôle des propositions de pension, préalable à la liquidation et à la concession, est dominée par le souci de la sûreté de la décision de concession. L'article L. 55 du code des pensions exclut en effet toute rectification du taux de liquidation au-delà du délai d'un an, même lorsqu'une erreur de droit a été commise. Cette sûreté repose d'abord sur l'expérience et la qualité des agents du service des pensions, mais aussi sur le fait que son intervention assure la cohérence de l'interprétation et de l'application d'une réglementation complexe.

L'exercice du contrôle par le service des pensions obéit à deux principes :

- l'exhaustivité : la régularité de toutes les propositions est systématiquement contrôlée ; dans tous les cas sensibles, ce premier contrôle est vérifié par une seconde intervention, visa hiérarchique ou visa d'une structure spécialisée (la « coordination ») ;
- le contrôle sur pièces : les éléments du dossier ayant une incidence sur le droit à pension et sa quotité doivent, comme cela a été souligné précédemment, pouvoir être justifiés par des pièces issues du dossier administratif individuel du fonctionnaire.

Bien qu'il ne soit pas exclu par les textes, le service interprète la réglementation comme ne l'autorisant pas à exercer un contrôle sur place des propositions de pension. Et le service considère que le caractère exclusif du pouvoir de décision qui lui est reconnu par le code des pensions justifie la rigueur avec laquelle ces deux principes sont mis en oeuvre.

192) Ainsi, les premières estimations montrent que la « décristallisation » des indemnités versées aux militaires originaires des anciennes possessions françaises qui, français avant l'accession de ces pays à l'indépendance, jouissaient alors d'une pension militaire de retraite peut concerner quelque 52 000 dossiers de pensions civiles et (surtout) militaires et 29 000 pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre.

La sécurité juridique est incontestablement obtenue. Un indice en est fourni par les résultats des contentieux : pendant l'année 2001, 699 décisions juridictionnelles relatives aux pensions civiles et militaires et aux allocations temporaires d'invalidité ont été rendues, dont 606, soit 86,7 % en faveur de l'administration.

Mais l'exigence de sécurité ainsi conçue conduit à ajouter un niveau supplémentaire de contrôle exhaustif et sur pièces aux niveaux déjà examinés. La question de la valeur ajoutée à chaque stade résulte inéluctablement du fait que les contrôles du service des pensions doublent les contrôles exercés par les services ministériels. Il procède en quelque sorte à une vérification de seconde main des données et recalcule toutes les propositions de liquidation, sans disposer de plus d'information que les services des ministères employeurs, et, en réalité, en disposant de moins d'informations, puisqu'il n'a pas de contact direct avec les gestionnaires des agents concernés.

Dans la pratique, en effet, certains éléments de la liquidation ne peuvent être contrôlés sur des pièces originales et le service doit s'en remettre aux attestations produites par d'autres administrations. C'est le cas, comme on l'a vu, des validations de services auxiliaires ou des périodes de détachement validables.

En outre, les modalités du contrôle ont, de fait, évolué dans le sens d'une coopération informelle mais continue, dès la phase d'instruction du dossier, entre le service des pensions et les services des retraites ministériels. Le traitement des situations inhabituelles, la nature des pièces à fournir, les évolutions de la réglementation ou de son interprétation font l'objet d'échanges constants entre le Service des pensions et les services ministériels. Il en est résulté, de l'aveu même des agents du service, une amélioration très générale de la qualité des dossiers reçus qui fait que le « taux de rejet » des dossiers n'est plus considéré comme un indicateur pertinent et ne fait donc pas l'objet d'un suivi systématique par le service des pensions.

Il est donc pratiquement impossible d'apporter une réponse objective à la question de la valeur ajoutée par les contrôles exercés par le service des pensions, d'une part à cause du développement des relations informelles qui vient d'être noté et, d'autre part, parce que de son propre aveu le service ne dispose pas encore d'instruments de mesure régulière de l'incidence de ses contrôles, l'élaboration de ces outils étant en cours.

Le besoin de réexaminer l'approche traditionnelle des contrôles est confusément perçu. Ainsi, le comité technique paritaire ministériel du 18 octobre 2001 a conclu qu'il était souhaitable d'encourager « une évolution des contrôles que le service effectue sur les dossiers pour les

rendre plus qualitatifs. » Mais cette recommandation, il est vrai assez vague, n'a pas eu d'incidence sur l'organisation des contrôles.

Outre le fait qu'une telle orientation est contraire à la culture du service et perçue par certains agents comme une remise en cause des habitudes de travail, elle devrait, pour avoir des chances de se concrétiser, être précédée d'une analyse des risques auxquels il s'agit de parer.

Or, la réflexion sur ces questions est encore tout à fait embryonnaire. Elle a porté jusqu'à présent sur les risques existant à l'intérieur du service des pensions lui-même. Elle s'est traduite par plusieurs expériences de révision des dossiers de concession déjà traités qui n'ont pas fait apparaître de pourcentages d'erreur significatifs et n'ont pas permis d'identifier des zones de risques particulières.

Un tel travail devrait maintenant être prolongé pour déboucher, notamment, sur une analyse des risques présentés par catégorie (dossiers, par ministère de provenance…) afin de pouvoir orienter le contrôle exercé en fonction des risques reconnus.

Une analyse de ce type a bien été amorcée en 1995, mais sa portée s'est révélée trop étroite et peu de conséquences pratiques en ont été tirées. En effet :

- d'une part, elle était conduite par le seul service des pensions sur la base de son expérience propre sans prendre en considération les exigences, les contraintes mais aussi les possibilités des services ministériels,
- d'autre part, elle ne prenait pas en considération les possibilités qui allaient résulter de la généralisation des systèmes informatisés de gestion des ressources humaines et de la transmission de données électroniques « dématérialisées »,
- enfin, elle n'envisageait pas d'autres formes de contrôle que celles qui étaient pratiquées, et le sont d'ailleurs toujours.

Une fois l'analyse des risques effectuée, il sera possible de mettre en place des techniques de contrôle plus modernes :

- contrôle des systèmes de contrôle : il s'agit de s'assurer de la fiabilité et de l'efficacité des contrôles exercés avant que les dossiers de proposition n'arrivent au service des pensions ;
- contrôle des chaînes informatiques : l'informatisation de la chaîne de traitement des pensions est appelée à devenir le vecteur de la réorganisation de toute la procédure et elle transformera les conditions du contrôle (contrôle des niveaux d'habilitation des intervenants, contrôle des documents dématérialisés, etc…) ;

- contrôles par sondage,
- contrôles sur place, c'est-à-dire dans les services gestionnaires eux-mêmes, à partir de la documentation originale, de dossiers sélectionnés.

La Cour considère que le service des pensions doit, dans les meilleurs délais, faire évoluer sa conception traditionnelle des contrôles fondée sur l'exhaustivité et la consultation des pièces justificatives et mettre en place une analyse méthodique des risques et, sur la base de textes rénovés, des techniques de contrôles modernes (contrôles a postériori sur échantillon et axés sur les populations à risque) s'inspirant des pratiques ayant cours dans des organisations ayant des activités comparables.

III – Le paiement par les centres régionaux des pensions (CRP)

Les centres régionaux des pensions (CRP) constituent, au sein des trésoreries générales de région, des services dédiés au paiement des pensions. Compte tenu de l'informatisation poussée de la procédure de paiement reposant sur l'application informatique PEZ de la DGCP, les CRP sont adossés au département informatique de la trésorerie générale et placés hiérarchiquement sous l'autorité du responsable de ce département. Le réseau de paiement des pensions est composé de 31 CRP.

Les CRP ne se bornent pas à mettre en paiement les montants liquidés par le service des pensions ; ils exercent des compétences propres y compris en ce qui concerne la liquidation de ces pensions : en effet, d'une part, ils gèrent des dépenses qui sont rattachées aux pensions mais n'ont pas fait l'objet d'une concession et, d'autre part, ils peuvent, à la suite de leurs contrôles, modifier le montant de la pension.

Les avantages complémentaires attribués directement par les CRP (sans ordonnancement ni liquidation préalable par le service des pensions) sont les suivants[193] :

193) Certaines prestations spécifiques sont également payées par les CRP, bien qu'elles n'aient pas le caractère de pensions : il s'agit des « traitements » des titulaires de la légion d'honneur à titre militaire, de la médaille militaire et des retraites du combattant.

- les compléments aux pensions de réversion prévus à l'article 38-3° du code des pensions, dits « compléments Palmero », dont l'objet est de porter le montant de la pension de veuve ou d'orphelin au niveau du « minimum vieillesse. » Au 31 décembre 2001, 6 185 veuves et 1 730 orphelins bénéficiaient de ce complément ;

- les majorations versées aux retraités dont la pension est inférieure au « minimum vieillesse » en exécution des dispositions du code de la sécurité sociale : imputées sur le budget de l'Etat, elles sont remboursées par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) ;

- les suppléments exceptionnels rattachés, sous conditions de ressources et d'âge, aux pensions des veuves de guerre (article L. 51 du code des PMIVG) ;

- les avantages familiaux prévus par le code des PMIVG (articles L. 19, L. 20, L. 51-4, L. 54, et L. 55) ;

- les indemnités temporaires liées aux pensions servies outre-mer (le régime de ces indemnités est examiné dans la deuxième partie).

La Cour a également relevé que le pensionné doit en effet demander expressément le premier versement de sa pension et produire à l'appui de sa demande un certificat de cessation de paiement.

Cette exigence particulière illustre les complexités inutiles qui résultent de la multiplicité des intervenants dans le règlement d'un dossier de pension. En effet, bien que son dossier contienne déjà l'arrêté de radiation des cadres le concernant, il incombe au pensionné lui-même, et non à son dernier employeur, de produire un certificat attestant qu'il a été mis fin au paiement de sa rémunération. Pour l'obtenir, l'intéressé s'adresse donc au service gestionnaire dont il dépendait au moment de son départ en retraite. Celui-ci se retourne vers le département informatique de la trésorerie générale chargé de la paye des fonctionnaires. La trésorerie générale édite le certificat et l'envoie au service qui l'a demandé. Celui-ci l'expédie au pensionné, lequel l'adresse au CRP qui relève du département qui a édité le document. Cette constatation peut laisser croire qu'il n'est pas possible d'organiser une communication directe entre les deux services concernés de la trésorerie générale.

Chapitre XII

Un système d'information déficient

La gestion des pensions repose sur la collecte, le contrôle, et l'exploitation d'une masse importante de données. Son efficacité et sa sécurité dépendent donc directement des systèmes de traitement et de transmission de ces données entre les divers intervenants au règlement d'un dossier. Une gestion de ce type est idéalement adaptée à une informatisation poussée de ses opérations. Les objectifs d'efficacité et de sécurité exigeraient que le système informatique de gestion du régime soit organisé en une chaîne unifiée, colonne vertébrale de tout le processus, le long de laquelle l'information pourrait circuler sans ruptures de manière à permettre à chacune des parties prenantes à son traitement, par un accès diversifié aux données, d'effectuer les opérations qui relèvent de sa compétence, et celles-ci seulement, et de prendre connaissance de l'ensemble des opérations effectuées.

Le système d'information du régime de retraites des fonctionnaires de l'Etat ne répond à aucune de ces exigences.

Deux lacunes principales sont à relever :

- la chaine informatique des traitements est affectée de multiples ruptures ;
- les systèmes informatiques de nombreux ministères présentent des faiblesses internes graves.

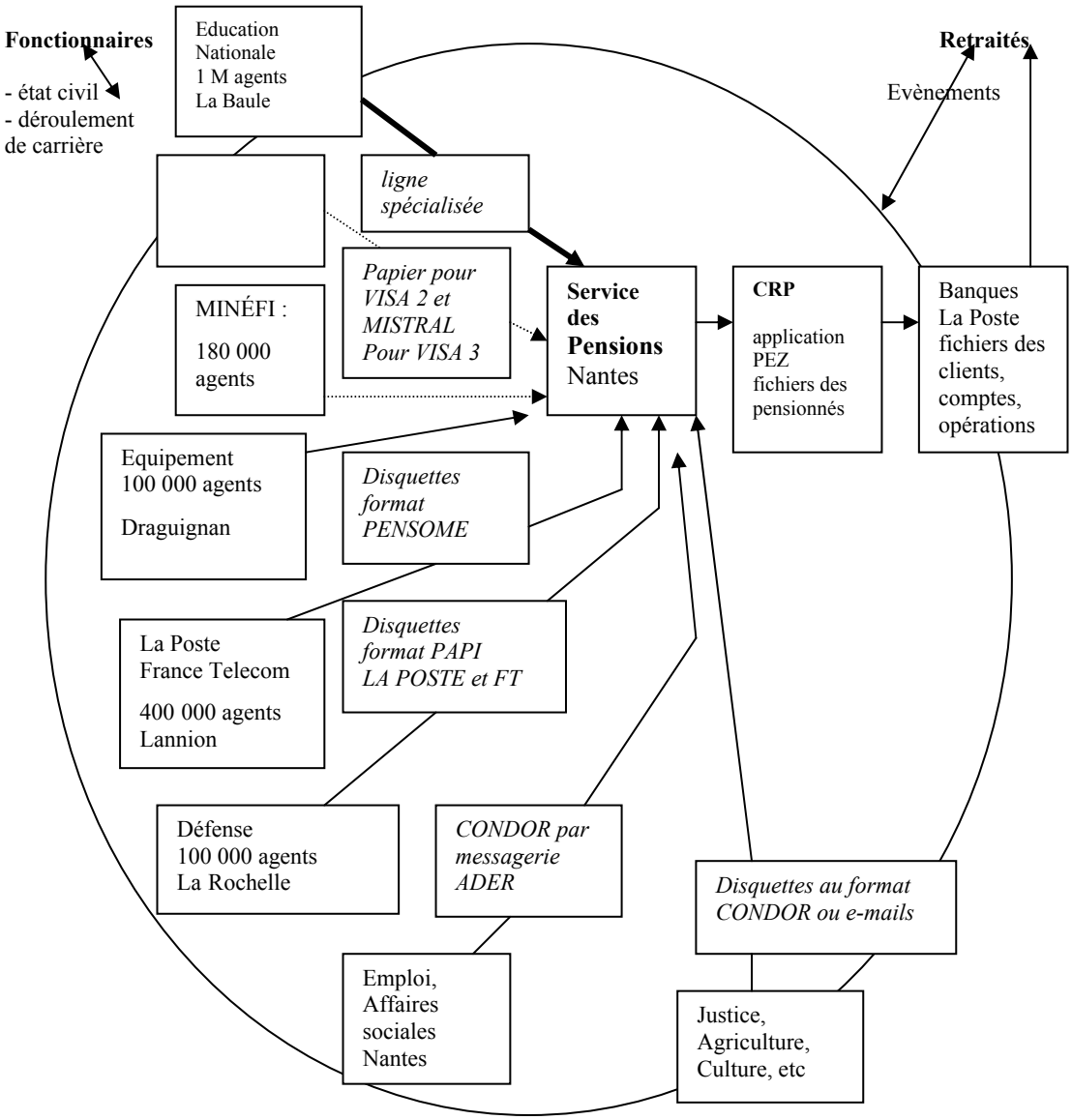
Ces faiblesses sont successivement analysées Elles précèdent une conclusion relative aux conditions qui doivent être réunies pour que des projets unificateurs, comme celui fréquemment évoqué de mise en place d'un compte individuel de retraite, puissent se réaliser.

I – Les multiples ruptures affectant la chaîne informatique de traitement des pensions

Il n'existe pas de chaîne de traitement informatique unifiée d'un dossier de pension. Cette chaine est marquée en effet par la multiplicité des « ruptures de charge », c'est-à-dire par des changements de support de l'information (saisie des informations sur support électronique, transfert des disquettes, impression sur papier) et des passages d'une application informatique de traitement à une autre impliquant diverses manipulations.

Ces ruptures interviennent aussi bien entre les différents segments administratifs chargés du traitement du dossier qu'à l'intérieur de chacun d'entre eux.

Le diagramme suivant donne une vue d'ensemble de la chaîne de traitement informatique de la préparation du dossier de proposition au paiement de la pension.



Les chiffres cités dans la partie de gauche du schéma indiquent les ordres de grandeur des effectifs concernés.

Les flèches en pointillé représentent des liaisons sur support papier. Les flèches en trait plein représentent des liaisons « informatisées » sous une forme ou une autre (par exemple, l'envoi par courrier de disquettes ou de bandes informatiques à partir desquelles les applications du service des pensions peuvent être initialisées). La flèche en trait plein gras (éducation nationale) représente la forme de liaison la plus automatisée (ligne électronique spécialisée par laquelle les données sont directement intégrées dans l'application VISA 3).

On rappelle que toutes les liaisons informatiques sont doublées par des transmissions de dossiers sur support papier.

Ainsi, il n'existe pas moins de cinq modes de liaison entre les services ministériels des retraites et le service des pensions :

- l'envoi des dossiers par courrier : ce mode, le plus archaïque, est celui qui est en vigueur au ministère des finances (sauf l'exception notée ci-dessous) ;

- l'envoi par courrier de disquettes ou de bandes informatiques au format VISA 2 : les agents du service des pensions spécialisés dans l'utilisation de VISA 2 initialisent cette application à l'aide de la disquette ou de la bande. C'est le mode de transmission du service des pensions des armées. Le ministère de l'intérieur, qui poursuit depuis deux ans le développement de l'applicatif Mistral (cf. ci-dessous), n'utilise à présent le format VISA 2 que pour 20 % de ses envois ;

- l'envoi de disquettes ou de messages informatiques au format CONDOR. En dehors des ministères signalés sur le schéma, c'est aussi le mode de transmission utilisé depuis la fin de l 'année 2002 par la DPMA du ministère des finances ;

- l'envoi de disquettes formatées selon des normes propres à l'administration d'origine mais adaptées à l'initialisation de l'application VISA 3 (format PAPI pour La Poste et France Télécom, PENSOME au ministère de l'équipement, MISTRAL pour environ 80 % des données du ministère de l'intérieur, …) ;

- la transmission électronique de fichiers de données formatés au standard VISA 3 et initialisant directement cette application : ministère de l'éducation nationale et ministère de l'emploi et des affaires sociales.

Une telle diversité de modes de réception des données ne saurait constituer une configuration optimale, même si l'on doit noter, pour garder le sens des proportions, que plus de 50 % des dossiers émanent du ministère de l'éducation nationale qui utilise le système de transmission de données le plus automatisé.

Les ruptures de la chaîne informatique se poursuivent au sein même du service des pensions. Celui-ci joue le rôle d'une sorte d'usine de « conditionnement » des données : il les reçoit sous des formats divers et sur papier, les vérifie, leur fait subir diverses opérations et transmet les résultats aux comptables chargés du paiement sous un « emballage » unifié.

Entre le service des pensions et les CRP, la rupture de la chaîne se manifeste sous deux formes :

- sur le plan technique, elle résulte de l'hétérogénéité des matériels utilisés au service des pensions et dans les CRP, ainsi qu'au sein de la DGCP elle-même ;

- sur le plan organisationnel, le service des pensions et les CRP ne partagent pas le même fichier des pensionnés. Non seulement le périmètre des pensions gérées par les CRP est beaucoup plus étendu que celui du service des pensions[194], mais en outre le principe d'organisation de ces fichiers est différent. Chacune des deux administrations met ses fichiers à jour de façon indépendante, ce qui fait qu'inévitablement leurs contenus divergent. Des rapprochements, qui constituent des opérations très lourdes, doivent être effectués périodiquement[195].

L'objectif d'un fichier commun des concessions a été affirmé, sous l'intitulé de «compte unique du pensionné » par le comité technique paritaire ministériel d'octobre 2001 et répété dans une lettre du ministre des finances et de la secrétaire d'Etat au budget au chef du service des pensions de février 2002.

La mise en œuvre de ce projet devrait comporter plusieurs étapes dont seule la première a été récemment franchie :

- accès du service des pensions au fichier PEZ des CRP pour consultation (la réciproque, à savoir l'accès des CRP au fichier SAGA du service des pensions est effective depuis plusieurs années) ;

- rapprochement des bases ;

- mise à jour permanente de la base commune à partir des deux systèmes d'information (celui du service des pensions et celui des CRP) ;

- liaison entre ce fichier commun et le répertoire national des retraites et des pensions prévue par l'article 27 de la loi de

194) Alors que le fichier SAGA du service des pensions contient environ 2 400 000 pensions, le fichier PEZ de la DGCP en comprend quelque 3 700 000, la différence résultant de ce que ce dernier comprend, outre les pensions de retraite et d'invalidité, les retraites du combattant et les traitements de la légion d'honneur et de la médaille militaire.

195) L'un de ces rapprochements a eu lieu en 2002. Il a révélé 260 000 divergences sur 2 300 000 pensions examinées. A cette occasion, 3 500 décès ont été portés à la connaissance du service des pensions. En outre, 7 000 enquêtes ont été nécessaires pour éclairer la nature de certains de ces écarts, parmi lesquelles 41 portaient sur des situations qui devaient être rectifiées d'urgence car elles faisaient état d'adresses différentes correspondant à une même pension.

financement de la sécurité sociale pour l'année 2000 (article L. 161-17-1 du code de la sécurité sociale).

La DGCP, pour sa part, considère qu'avec l'ouverture du fichier de son application au service des pensions la réforme visant à établir un compte unique du pensionné est réalisée. Mais il est clair que ce point de vue est contraire à la perspective d'une intégration d'amont en aval de la chaîne de production des pensions.

II – Les faiblesses de l'informatisation des services ministériels

Chaque ministère, et au sein du ministère des finances chaque direction, a élaboré son propre logiciel de gestion informatisée de ses agents, mais celui-ci ne comprend jamais un module « pensions ». Le traitement des dossiers de pension s'est donc développé en marge de ces systèmes soit sous la forme traditionnelle de la préparation manuelle d'un dossier sur support papier, soit en utilisant des applications informatiques spécialisées. Dans les deux cas (sauf en ce qui concerne les personnels à gestion déconcentrée[196] de l'éducation nationale), les informations utiles doivent d'abord être extraites des bases de données de personnel pour être ensuite introduites dans les dossiers de pension. Au-delà de cette faiblesse fréquente, les ministères examinés se trouvent à des stades d'avancement très variés quant à l'utilisation de l'outil informatique.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les concepteurs des systèmes informatisés de gestion du personnel, dans les années 1990, avaient considéré la chaîne de traitement des retraites comme une fonction marginale. Les seuls documents utiles aux services des retraites des directions que ces systèmes d'information permettent d'éditer sont les listes des périodes statutaires et de travail à temps partiels des agents, et encore ces reconstitutions de carrière ne sont-elles pas toujours exhaustives.

Chaque direction a, de ce fait, élaboré son propre logiciel de gestion informatisée de ses agents. Chacun de ces logiciels a ses caractéristiques et ses fonctionnalités propres et aucun ne permet de communiquer avec les autres. Cette situation n'apparaît pas près de changer. Alors que chacune des directions est actuellement engagée, à des

196) Il s'agit des personnels enseignants du premier et du second degré et des personnels non-enseignants en fonction dans l'enseignement scolaire et dans les services académiques.

degrés divers, dans le remplacement de son logiciel de gestion du personnel par un véritable système informatisé de gestion des ressources humaines (SIRH), aucune coordination de ces travaux n'est assurée afin d'implanter au sein du ministère un seul SIRH.

A l'exception déjà notée de la DPMA et, pour partie, de l'INSEE, aucun des services des retraites des directions du ministère n'utilise le logiciel CONDOR, élaboré par le service des pensions pour faciliter la préparation des dossiers, leur transmission et leur exploitation à Nantes, en dépit des recommandations formulées en ce sens lors du comité technique paritaire ministériel d'octobre 2001 et des lettres de rappel du chef du service des pensions.

Parmi l'ensemble des administrations centrales, les directions du ministère des finances occupent, du point de vue de l'informatisation de leurs relations avec le service des pensions de Nantes, pourtant service d'administration centrale de ce ministère, une position originale en ce qu'elles sont les moins avancées dans ce domaine.

Au ministère de la défense, les liaisons entre le service des pensions des armées, service central du ministère de la défense, et les organismes gestionnaires de chaque arme ne sont pas informatisées. Pourtant l'armée de terre en particulier dispose d'un logiciel spécifique de pré-liquidation des droits dans lequel les données sont conservées sous forme de fichiers. Mais la transmission de ces informations au service central demeure manuelle. Ainsi, bien que le service des pensions des armées soit informé de l'existence de ce système et des fichiers contenant une information riche, il continue à ressaisir des données déjà saisies, traitées et vérifiées.

Au niveau du service des pensions des armées, les applications informatiques ont été mises en place il y a plus de quinze ans et n'ont connu, depuis, aucune évolution notable. Elles ont donc vieilli et sont jugées peu ergonomiques, cloisonnées entre elles et peu évolutives. Ainsi, les données sont-elles encore transmises au service des pensions de Nantes sur bandes magnétiques au format VISA 2 expédiées par courrier ou transportées par véhicule automobile depuis La Rochelle.

Cette situation tient au fait que le service des pensions des armées a concentré tous ses efforts et ses moyens sur le développement d'un nouveau système intégré qui n'est toujours pas opérationnel, le système PIPER (production d'information sur les personnels).

Dans sa conception, le système PIPER est tout à fait original et paraît bien correspondre à ce qui devrait être fait à l'échelle de la fonction publique d'Etat dans son ensemble : il s'agit de collecter les données présentes dans les fichiers informatisés existants de paye et de gestion des

personnels et de les insérer sans ressaisie dans les applications informatiques de préparation des dossiers de proposition de pension.

Toutefois, le développement de PIPER a pris beaucoup de retard. Selon le service des pensions des armées, le nouveau système devrait commencer à fonctionner en avril 2003. En réalité de nombreux indices permettent de douter que cette échéance puisse être tenue.

Du point de vue de l'informatisation des procédures de gestion des pensions, le ministère de l'éducation nationale est très en avance sur les autres administrations.

Le système d'information du service de La Baule repose sur une application spécialisée, dénommée PENSION, mise en place en 1992 et aujourd'hui bien assimilée par les divers acteurs de la gestion de la procédure. Il existe une liaison informatique directe, sans ressaisie, entre l'application PENSION et les bases de données des systèmes informatisés de gestion de personnel sur lesquels sont gérées les différentes catégories d'agents. La seule exception concerne les universités où les gestionnaires doivent servir l'application PENSION avec les données extraites des applications de gestion du personnel. Après plusieurs années d'utilisation de cette application, le service de La Baule exige, depuis la fin de l'année 2000, que tous les dossiers lui soient transmis sous forme électronique et renvoie les dossiers établis sur papier.

Le service vérifie les dossiers de proposition qui lui sont transmis, les corrige éventuellement et les communique, sans procéder à aucune ressaisie, au service des pensions du ministère des finances sous forme électronique par une ligne spécialisée « TRANSPAC » et au format de l'application de contrôle moderne VISA 3.

Comme il a été noté plus haut, une version « papier » du dossier est cependant établie ensuite à la demande du service des pensions et, en l'absence de dématérialisation, les pièces justificatives accompagnant les dossiers continuent à circuler sur leur support papier.

Au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et au ministère de la santé et de la famille, le service des retraites commun utilise l'application informatique CONDOR[197] diffusée par le service des pensions du ministère des finances auprès des administrations de taille modeste (les ministères de la justice, de l'agriculture, de la culture, par exemple, utilisent également CONDOR). Toutefois, il n'existe pas de lien informatique entre l'application CONDOR et le système de gestion informatisé du personnel (BGP : base de gestion du personnel).

197) Constitution du dossier de retraite.

La situation est voisine dans le groupement d'intérêt public (GIP) constitué entre La Poste et France Télécom. Il prépare la copie électronique des dossiers de pension sur une application propre, PAPI[198], qui constitue l'équivalent de CONDOR et permet de transmettre les données au format VISA 3. Ces données sont transmises sur le support de disquettes envoyées à Nantes par courrier.

Au service des pensions, lui-même, l'architecture informatique, qu'il s'agisse des équipements, du réseau ou des logiciels, a été conçue il y a une vingtaine d'années. S'il n'est pas contestable que l'informatisation des tâches du service a permis à celui-ci de traiter dans des conditions satisfaisantes de sécurité et de délais un nombre croissant de dossiers tout en réduisant ses effectifs sur longue période, il reste que cette architecture informatique a beaucoup vieilli et n'est plus adaptée.

Ses bases techniques sont obsolètes, ses applications dispersées et hétérogènes, et ses moyens humains insuffisants pour certaines qualifications. La rénovation du système informatique du service est devenue indispensable pour faire face à ses tâches actuelles et, plus encore, pour répondre aux exigences de la croissance de la productivité et de la modernisation de la chaîne de traitement des pensions dans son ensemble. Un plan de mise à niveau a été préparé, mais sa mise en œuvre est incertaine et, en toute hypothèse, il ne permettrait de répondre que très partiellement aux besoins de modernisation. Il procède en effet d'une démarche purement interne au service ne reposant pas sur des études et une analyse préalable visant à progresser dans la mise au point d'un système cohérent de traitement des données pour la chaîne des pensions dans son ensemble.

III – Les conditions de réussite de projets unificateurs du type « compte individuel de retraite »

L'informatisation des procédures a un rôle clé à jouer dans la résolution des difficultés tenant à l'organisation éclatée qui caractérise et alourdit la gestion des pensions. Encore faut-il qu'elle ne soit plus envisagée segment par segment, mais comme une chaîne unifiée rassemblant tous les éléments d'information sur le traitement et la situation d'un fonctionnaire.

En d'autres termes, le véritable problème posé par la modernisation de la chaîne de traitement des pensions est celui de

198) Programme d'application des pensions et de l'invalidité.

l'articulation des unités de traitement de la paye et des pensions au sein d'un système informatisé de gestion des ressources humaines.

C'est un des sens qui peuvent être donnés au projet souvent évoqué de création d'un « compte individuel de retraite ». Il est toutefois remarquable que cette évocation fréquente ait toujours été formulée en des termes si généraux qu'ils laissent douter de son contenu. Ainsi, le relevé de conclusions du comité technique paritaire ministériel du 18 octobre 2001 évoque-t-il ce projet dans les termes suivants : « Il faudra permettre aux pensionnés de consulter eux-mêmes leur dossier et aux agents en activité de prendre connaissance à tout moment des droits à pension qu'ils ont acquis ou de simuler ce que serait leur pension dans diverses hypothèses de départ en retraite. Il s'agit d'un important chantier qui implique tous les employeurs publics et qui nécessitera donc des études et des travaux préalables longs et complexes. Il est envisagé de le confier à un groupe de travail administratif qui réunira la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget, la DGCP, la DPMA et le service des pensions ». Ces conclusions étaient reprises dans la lettre déjà citée adressée au chef du service des pensions et signée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget. Ce courrier précise que « l'étude des conditions de passage à un système de comptes individuels de retraite des fonctionnaires sera approfondie à partir d'une première expérience en coopération avec la DPMA et la DGCP ».

Depuis ces déclarations d'intention, le projet de compte individuel de retraite n'a connu aucun développement concret en dehors des premiers travaux exploratoires menés avec la DPMA. Le contenu opérationnel d'un tel projet n'est pas difficile à concevoir et à formuler. En revanche, sa réalisation exige des ruptures fortes avec les pratiques habituelles des administrations en ce domaine.

S'agissant de la conception, le projet consiste à organiser le suivi de la carrière des fonctionnaires dans un contexte où l'appréciation des droits à pension prend de plus en plus en compte une diversité d'éléments personnalisés que le service des pensions s'efforce, avec des fortunes diverses, de reconstituer et de vérifier après-coup. Dans un système basé sur le compte individuel de retraite, chaque ministère et établissement public employant des fonctionnaires ouvrirait, dès la titularisation d'un agent, un compte alimenté au fur et à mesure du déroulement de la carrière par les données issues des SIRH, et notamment des fichiers de paye qui enregistrent les répercussions de tous les événements affectant le déroulement de cette carrière. Un tel système permettrait de vérifier, rectifier et compléter « au fil de l'eau » les données nécessaires à l'établissement des droits à pension (entrée dans les cadres, interruptions

d'activité, disponibilités, détachements, congés, temps partiel, NBI, IMT, etc.) alors qu'elles doivent aujourd'hui être recherchées a posteriori.

Un tel système contribuerait fortement, au terme de sa montée en charge, à simplifier la gestion des pensions. Il porterait remède à une lacune grave qui affecte aujourd'hui le pilotage du régime, à savoir l'impossibilité de connaître le volume et les caractéristiques des droits à pension en cours d'acquisition par les actifs. Il permettrait également de chiffrer précisément les engagements susceptibles d'être retracés à l'avenir dans la comptabilité générale de l'Etat (cf. 1ère partie, chapitre III).

Mais les difficultés de mise en œuvre de ce projet sont considérables : elles résultent de la nécessité de concevoir une chaîne informatique de traitement unique permettant des accès et des niveaux d'habilitation diversifiés des intervenants, de l'hétérogénéité technique et de conception des SIRH à partir desquels les comptes seront alimentés, de la généralisation nécessaire de la dématérialisation des données, de la reprise dans les bases de données centrales des situations des agents en activité, etc.

Un tel projet est certes ambitieux, mais il faut bien voir qu'il ne consisterait en réalité qu'à faire pour les fonctionnaires ce qui est déjà fait pour les salariés du régime général où les fichiers des CRAM sont alimentés à partir des déclarations annuelles de données sociales des entreprises.

Toutefois, un tel projet ne peut connaître un commencement d'exécution, même sous la forme d'études préalables, s'il ne s'appuie pas sur une volonté gouvernementale forte exprimée au niveau interministériel et relayée par une maîtrise d'ouvrage ayant la légitimité, la capacité technique et les moyens requis pour assurer, sur la durée, la direction d'un tel projet. Le service des pensions pourrait, dans une vision profondément repensée de son rôle et, en particulier, du type de contrôle qu'il exerce (cf. chapitre précédent), jouer à l'avenir un rôle clé en ce domaine.

La Cour appelle les pouvoirs publics à examiner rapidement et de façon approfondie le contenu et les conditions de mise en œuvre d'un tel projet qui est une composante essentielle de la nécessaire modernisation de la gestion des pensions.

Chapitre XIII

Des coûts mal cernés et une gestion peu efficiente

I – Une méconnaissance générale des coûts de gestion

A la différence de la situation en vigueur dans le régime général et dans la plupart des régimes spéciaux de retraite, le coût de gestion de la fonction « pensions des fonctionnaires d'Etat », est inconnu. Cette situation résulte d'une caractéristique commune à la gestion de l'Etat, la faiblesse voire l'absence de comptabilité analytique, et d'une caractéristique propre au régime des fonctionnaires, l'absence d'un responsable technique de la chaîne de gestion.

Le rapport « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2003 sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique note très justement que « la nomenclature budgétaire ne permet pas d'identifier les charges de gestion administrative du régime de fonctionnaires de l'Etat : les personnels chargés de cette gestion tant pour les aspects administratifs que juridiques sont répartis sur l'ensemble des ministères dans des services distincts. »

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'éléments de connaissance de ces coûts, mais ils sont épars, les concepts de coût utilisés ne sont pas homogènes et leur fiabilité n'est pas avérée.

Ainsi, le service des pensions des armées dispose, comme tous les services du ministère de la défense, d'une comptabilité analytique[199]. Mais les données qui en résultent ne concernent que ce service, c'est à dire le niveau central identifié plus haut. Elles ne fournissent donc aucune indication sur le coût de la gestion des pensions par le ministère de la défense dans son ensemble.

Au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, une information très détaillée est disponible en raison de la gestion déconcentrée des crédits et de la relative autonomie dont bénéficie le service des retraites, mais elle n'est pas exploitée.

S'agissant du service des pensions du ministère des finances, une reconstitution extra comptable de son coût de fonctionnement est effectuée depuis deux ans par la DPMA en additionnant des coûts directs, des coûts indirects imputant au service une quote part des charges du ministère et des coûts de personnel obtenus par application aux effectifs

199) Le contrôle général des armées en liaison avec le secrétariat général pour l'administration a diffusé un modèle de comptabilité analytique qui est utilisé par tous les services du ministère de la défense.

du service des coûts standards de l'administration centrale. Mais les données ainsi obtenues ne correspondent pas à celles de l'agrégat budgétaire 31 « administration générale et dotations communes » du ministère[200].

Ces coûts présentés comme des coûts complets et qui sont pour l'essentiel des frais de personnel ne comprennent pas (pas plus que la comptabilité analytique du service des pensions des armées ou les données budgétaires du service des retraites du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité) les charges de l'Etat employeur au titre des pensions de ces agents (soit l'équivalent d'une contribution de près de 45 % pour les fonctionnaires civils).

Si elles ne renseignent guère de façon pertinente sur les coûts globaux, ces données conduisent, dans tous les cas, à mettre en évidence des écarts de coûts de gestion importants entre les différentes catégories de prestations. Ainsi les dossiers traités en grand nombre (pensions d'ancienneté aux ayant droits dont les conditions d'attribution sont assez normalisées) ont un coût de gestion moins élevé que les opérations quasi individualisées (pensions et allocations d'invalidité, par exemple). D'autres données partielles vont dans le même sens : elles permettent d'isoler le coût de traitement élevé de certaines étapes de l'instruction d'un dossier, comme par exemple la validation des services auxiliaires ou la suspension d'une pension.

Au-delà de ces éclairages très partiels, les limites des données existantes apparaissent vite. Elles ne sont pas additives et ne sauraient donc permettre de progresser vers l'établissement d'un coût de gestion du régime.

Cette situation, traditionnelle dans les services de l'Etat, est aujourd'hui devenue un obstacle à l'application de la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001 (LOLF). L'article 21 de la loi dispose que « les opérations relatives aux pensions » sont, « de droit, retracées sur un compte unique d'affectation spéciale ». Ces opérations devraient en toute logique inclure, en charges, les frais de gestion du régime. Mais ces dispositions sont inapplicables en l'état car force est de constater qu'aucun des «services distincts » participant à cette gestion ne dispose aujourd'hui des moyens de connaître ses coûts.

200) Dans le « bleu » budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2002 qui présente cet agrégat, le coût de fonctionnement du Service des pensions est estimé à 19 M€ en 2000 et 2001, et la prévision pour 2002 s'établit à 20 M€. L'étude de la DPMA aboutit aux chiffres de 23,5 M€ en 2000 et 24,5 M€ en 2001.

II – Une tentative d'approche de la productivité de la gestion par les effectifs

Dans l'impossibilité d'examiner les coûts de gestion, la Cour s'est livrée à une tentative d'estimation des effectifs globaux dédiés à cette activité. Il ne peut en effet s'agir que d'une tentative dans la mesure où il n'existe, dans ce domaine, ni information normalisée, ni interlocuteur unique.

Il a donc fallu reconstituer les données présentées ci-dessous à partir d'informations élémentaires collectées dans les différents services, avec tous les aléas méthodologiques qui s'attachent à ce type de démarche (hétérogénéité des données, part d'arbitraire dans la définition des catégories utilisées, partage de l'activité des agents affectés à plusieurs tâches, incertitudes des comptages).

Aussi les observations présentées ne prétendent-elles pas constituer des conclusions, mais plutôt une première approche. Les chiffres mentionnés sont fragiles, mais on ne peut leur en opposer d'autres car ils n'existent pas. Ces observations doivent donc être considérées aussi comme une invitation aux services gestionnaires pour qu'ils développent les moyens de connaître et de mesurer leur propre activité selon des normes homogènes.

Les trois catégories de fonctions (préparation par les ministères d'emploi, concession par le service des pensions, paiement par les CRP) contribuant à la gestion du régime spécial des fonctionnaires doivent d'abord être appréhendées séparément avant que les données puissent être réunies pour tenter une appréciation globale du rapport entre les effectifs assignés à ces tâches et le nombre de dossiers de pension traité.

Cette estimation est particulièrement délicate pour ce qui est des services ministériels dont les agents ne sont pas tous employés pour la totalité de leur temps à l'instruction des dossiers de pension.

Les hypothèses retenues pour estimer les effectifs dédiés à ces tâches en 2001 sont les suivantes.

Au ministère de l'éducation nationale, les effectifs en équivalent temps plein (etp) du service de La Baule sont connus (169), de même que ceux des rectorats (382) et des inspections académiques (323). En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le nombre des agents est estimé à un peu moins de 100. La préparation des dossiers de proposition de pension mobilise donc quelque 970 agents.

Au ministère de la défense, les deux premiers niveaux d'instruction consacrent 200 agents à temps plein aux pensions civiles et militaires (estimation qui exclut la préparation des dossiers de pension des ouvriers d'Etat), le service chargé des pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre compte 380 agents et le service des pensions des armées 420, soit, au total, 1 000 agents.

Le service des pensions compte 449 agents.

Quant aux effectifs de la DGCP chargés du paiement des pensions, ils s'établissent à 590 dans les CRP[201] et à 26 personnes en administration centrale, soit 616 agents au total.

Ces effectifs ont connu une forte baisse en ce qui concerne le service des pensions (602 personnes en 1987, année de la délocalisation à Nantes) et les CRP (970 agents en 1985, c'est à dire au moment de l'introduction de l'application informatique PEZ).

Ainsi, le traitement des dossiers de pension mobilise-t-il quelque 3 050 personnes dans les seuls services examinés.

Au total, en extrapolant à partir des situations constatées[202], 4 000 agents environ sont ainsi employés à la gestion d'un régime qui compte environ 2 millions de cotisants, a liquidé en 2001 près de 102 000 pensions de premiers droits (soit l'équivalent en moyenne de près de 26 dossiers par agent) et assuré le paiement de 1,4 million de pensions.

Compte tenu du fait que les régimes de retraite obligatoire s'inscrivent dans des contextes institutionnels différents, ont des missions à l'étendue variable (recouvrement, action sociale, validation des services auxiliaires), il n'est pas possible d'établir des comparaisons rigoureuses visant à mesurer précisément leur productivité respective. Cependant, des indications générales peuvent être tirées d'un rapprochement avec le régime général de l'assurance-vieillesse, étant noté que ce dernier est organisé de manière différente (gestion par une caisse nationale et des caisses régionales, existence d'un compte individuel par assuré dont la

201) Ce chiffre est le chiffre des emplois budgétaires affectés aux trésoreries générales au titre de la fonction « pensions », les TPG disposant d'une certaine souplesse dans l'affectation réelle des agents entre les différentes fonctions qu'ils ont à gérer.

202) L'éducation nationale représentant environ 55 % du total des pensions civiles liquidées, si l'on fait l'hypothèse que la productivité dans les autres ministères civils est voisine de celle constatée à l'éducation nationale, c'est quelque 900 agents (en équivalent temps plein) qu'il conviendrait d'ajouter au chiffre précédemment obtenu. Cette estimation grossière aboutit à situer autour de 4 000 agents les effectifs mobilisés dans les services de l'Etat pour la gestion des pensions des fonctionnaires.

gestion informatique est centralisée…). Ainsi, 13 000 agents environ (soit un peu plus du triple) sont employés par le régime général pour couvrir 16 millions d'actifs (soit 7 fois plus), liquider 518 000 nouveaux dossiers (soit 5 fois plus) et assurer le paiement de quelque 9,2 millions de retraités (soit 7 fois plus). Ces données tendent à mettre en évidence le niveau d'efficience médiocre qui caractérise la gestion des pensions des fonctionnaires.

Ce constat ne saurait surprendre, tant les causes, analysées dans les chapitres précédents, sont nombreuses et patentes.

Les indications partielles réunies à partir d'enquêtes plus détaillées lorsqu'elles ont été possibles révèlent en outre des écarts très sensibles par rapport à ces données « moyennes ».

Ainsi, alors qu'en 2001 le service des pensions a attribué 37 400 pensions[203] sur la base de dossiers préparés par les 970 agents du ministère de l'éducation nationale, soit un ratio de 38,6 dossiers par agent, il a attribué 26 900 pensions[204] sur la base de dossiers préparés par les 1 000 agents du ministère de la défense, soit un ratio de 26,9. Au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, les chiffres équivalents sont de 580 dossiers pour 22 agents, soit un ratio de 26,4.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les données par direction font apparaître des variations très fortes d'une direction à l'autre, sans que les causes de ces écarts aient pu être expliquées par les directions concernées :

203) Pensions d'ayants droit et d'ayants cause.

204) Pensions civiles et militaires d'ayants droit et d'ayants cause et pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre (pensions nouvelles, hors révisions).

Effectifs et nombre de dossiers traités dans plusieurs directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

	DGI	DGCP	DGDDI	DPMA	INSEE	DGCCRF
(1) Effectif de la direction chargé de la gestion des retraites en etp en 2001	50	13	25	14	3,6	2
(2) Effectif géré*	83 000	56 000	19 500	13 300	7 600	3 900
(3) Nombre de dossiers traités dans l'année 2001**	1 386	1 568	483	285	106	76
(10) Ratio (2)/(1)	1 660	4 307	780	950	1520	1450
(11) Ratio (3)/(1)	27,7	120,6	19,5	20,3	29,4	38

** Effectif des titulaires appartenant aux corps relevant du service des retraites. Tableau établi par la Cour à partir des données fournies par les administrations.*

*** Nombre de dossiers de première attribution d'une pension (pension de retraite ou d'invalidité attribuée pour la première fois à un ayant droit ou à un ayant cause) hors ATI et révisions pour quelque cause que ce soit.*

Source : Cour des comptes à partir des indications fournies par les directions

Au ministère de l'éducation nationale, les données permettent de mettre en évidence de fortes disparités entre services déconcentrés s'agissant du nombre de dossiers traités par agent (écart de 1 à 10 au sein rectorats, de 1 à 25 au sein des inspections académiques).

L'ensemble de ces indications, globales ou parcellaires, conduit à conclure qu'en dépit d'améliorations de productivité incontestables quoique variables selon les ministères, et qui se sont poursuivies en 2002, la gestion des pension des fonctionnaires de l'Etat est d'une efficience médiocre. Ce constat est étroitement corrélé avec le fait que, jusqu'à ce jour, l'Etat ne s'est guère préoccupé d'organiser et de structurer de façon rationnelle cette activité de production de masse, d'en mesurer les coûts et d'en améliorer la productivité.

III – Appréciation générale

La gestion du régime de pensions de la fonction publique de l'Etat ne connaît pas de dysfonctionnements majeurs au regard de la qualité du service rendu aux fonctionnaires : les pensions sont en règle générale liquidées à temps pour des montants qui ne sont qu'exceptionnellement contestés et sont payés ensuite régulièrement à bonne échéance.

Elle ne s'en caractérise pas moins par des insuffisances marquées :

- une organisation éclatée et lourde caractérisée par la juxtaposition des niveaux d'instruction et un empilement de contrôles formels assurés dans des services imprégnés par une culture d'examen exhaustif de dossiers accompagnés de leurs pièces justificatives sur support papier ;
- un système informatique déficient qui reproduit les incohérences de la chaine de traitement des pensions liées à l'éparpillement des responsabilités ;
- des coûts de gestion mal cernés et une productivité médiocre liés au fait que l'Etat n'a jamais cherché à rationaliser cette activité de production de masse en s'inspirant par exemple des techniques employées par des organismes de retraite français.

L'alourdissement prévisible des charges tenant aux évolutions démographiques, la possibilité de mobiliser rapidement les gains de productivité potentiels massifs que recèle l'organisation actuelle, la nécessité de doter le régime d'un système d'information propre à éclairer son pilotage et mieux fonder les décisions qu'appelle son avenir, exigent une prise de conscience rapide visant à faire de la modernisation de la gestion des pensions un chantier prioritaire et exemplaire, parce que bien délimité et concret, de la réforme de l'Etat. Les principaux aspects d'une telle réforme trouveraient à s'y appliquer : connaissance des coûts et des résultats, importance du contrôle interne, rationalisation des procédures et des structures administratives, transformation du système d'information.

Conclusion générale

Le premier constat général qui se dégage des investigations menées est que, derrière l'uniformité des règles générales, se dissimulent de multiples dispositions spécifiques à l'origine d'une diversité de situations réelles bien plus grande qu'on ne l'imagine parfois. Conditions d'âge, multiples bonifications d'annuités, importance très variable des primes, prise en compte dérogatoire de certaines indemnités dans le calcul de la pension, différences de situation entre unipensionnés et pluripensionnés, fréquence des carrières incomplètes au sens de la fonction publique : nombreux sont les facteurs à l'origine de situations plus diverses qu'on ne le croit généralement en termes de niveau de pension et de rapport entre celle-ci et la dernière rémunération servie, voire conduisant à l'existence, au sein du code des pensions, de quasi « régimes particuliers » applicables à certaines catégories de fonctionnaires. Cette diversité s'alimente pour une part de l'opacité entretenue du système. La Cour a fréquemment relevé en effet que nombreuses étaient les règles dérogatoires aux principes non incorporées au code des pensions, les textes non publiés au Journal officiel, les décisions irrégulières en la forme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ou encore les pratiques - le plus souvent avantageuses - qui se fondent sur une interprétation coutumière extensive des textes existants.

Ce manque de transparence général, qui trouve également à s'appliquer au cadre budgétaire et comptable à l'intérieur duquel sont retracées les opérations relatives aux pensions, n'est pas sans rappeler les constats faits par la Cour en matière de gestion des emplois et des rémunérations.

Plusieurs facteurs imposent aujourd'hui de sortir de cette longue tradition d'opacité :

- le financement des pensions représente à l'horizon des vingt prochaines années pour le budget de l'État une contrainte de première importance ; à législation inchangée, c'est environ 1 Md€ supplémentaire qu'il conviendra de dégager chaque année

d'ici 2020 pour faire face à l'alourdissement de ces dépenses, au détriment, le cas échéant, d'autres priorités de l'action publique ;

- l'objectif de modernisation de la gestion publique, porté par la loi organique du 1er août 2001, exigera qu'à brève échéance, la réalité des charges et des conditions d'équilibre du régime des pensions soit retracée de façon sincère et explicite ;

- l'exigence d'équité et la logique de partage des efforts qui sont nécessaires pour assurer la pérennité de notre système de retraites imposent déjà aujourd'hui et imposeront davantage encore demain que la lumière soit faite sur la réalité tant des efforts contributifs que des droits à pension de l'ensemble des actifs.

La Cour ne considère pas qu'en elle-même cette évolution vers plus de transparence implique une remise en cause de l'originalité et des caractéristiques propres d'un régime spécial qui a été maintenu à l'occasion de la mise en place de la sécurité sociale en 1945 et dont l'existence a été confirmée par le statut général des fonctionnaires.

En revanche, l'heure lui paraît venue, dans le respect de l'identité propre de ce régime, d'engager une entreprise très profonde de modernisation. La modernisation doit porter sur le cadre budgétaire et comptable à l'intérieur duquel sont retracées les recettes et dépenses afférentes aux pensions. La création d'un compte d'affectation spéciale, prévue par la loi organique du 1er août 2001, en fournit l'opportunité. Elle doit donc être pleinement utilisée pour parvenir à la transparence qu'exige l'importance des masses financières en cause et s'inscrire dans la logique de responsabilisation des administrations sur leurs coûts qui est poursuivie par le même texte. Cela implique tout à la fois que les charges de gestion des pensions soient imputées à ce compte et que les budgets des ministères employeurs se voient appliquer sur les traitements qu'ils servent un taux de contribution propre à assurer l'équilibre du régime.

La modernisation de l'organisation et de la gestion de ce régime est tout aussi impérative. Le processus de traitement des pensions implique aujourd'hui trois catégories d'intervenants : les ministères employeurs, le service des pensions chargé de la concession des prestations et les comptables publics qui les paient. L'autonomie de chacun d'entre eux n'est corrigée ni par une direction d'ensemble de la gestion du régime capable d'imposer une coordination forte des compétences et des méthodes, ni par l'utilisation en commun d'une chaîne de traitement informatique unifiée issue des systèmes d'information applicable à la gestion des agents. Complexité des procédures, chevauchement de compétences, lourdeur et caractère répétitif des contrôles formels, absence d'analyse globale des risques,

méconnaissance à peu près complète des coûts de gestion, connaissance approximative et tardive de la population des futurs pensionnés : autant d'insuffisances qui caractérisent un système administré plus que géré, peu efficient et qui est loin de fournir toutes les informations nécessaires au pilotage stratégique du régime. La modernisation de la gestion devrait ainsi devenir un chantier prioritaire et exemplaire, parce que bien délimité et concret, de la réforme de l'État dont les principaux aspects trouveraient à s'appliquer : connaissance des coûts et des résultats, importance du contrôle interne, rationalisation des procédures et des structures administratives, transformation du système d'information autour de la mise en place du « compte individuel de retraite ».

Elle implique simultanément un changement profond dans le pilotage stratégique du régime : affirmation de la nécessaire cohérence d'ensemble du système de retraites, amélioration des outils techniques de prévision et de simulations propres au régime des pensions, analyse systématique préalable de l'impact sur les pensions de toute mesure intéressant les actifs.

L'entreprise nécessaire de modernisation du régime ne saurait enfin se limiter au cadre budgétaire et à la gestion. Elle doit, par delà la question publiquement débattue des implications pour ce régime de la réforme intervenue en 1993 dans le régime général des salariés en matière notamment de durée d'assurance, conduire à un profond réexamen de certaines de ses règles. Il est en effet apparu à la Cour, sans même que ces investigations portent sur la totalité des règles, que le code des pensions était devenu un ensemble stratifié, figé, fréquemment contourné dans les faits et à l'origine de différences de traitement peu justifiables.

Il abrite ainsi un certain nombre de dispositions tirées d'une histoire ancienne, bien antérieures le plus souvent à la deuxième guerre mondiale, dont la justification s'est étiolée au fil du temps, au point d'avoir aujourd'hui parfois quasiment disparu, et néanmoins jamais remises en cause : octroi de bonifications d'annuités pour les services accomplis hors d'Europe ou pour certains professeurs d'enseignement technique, possibilités de départ sans condition d'âge ouvertes à l'entre-deux guerres aux mères de famille d'au moins 3 enfants ; classement d'emplois en services actifs ouvrant droit à la retraite dès 50 ou 55 ans ne faisant l'objet d'aucun réexamen systématique fondé sur des données objectives et actualisées relative à la pénibilité et attribué en bloc à des catégories d'emplois sans prise en compte de la réalité des fonctions exercées ; modalités disparates et coûteuses de prise en compte de certaines indemnités dans le calcul de la pension ; pratiques dérogatoires irrégulières de calcul des pensions pour certains agents relevant du ministère des finances ; possibilité offerte aux fonctionnaires devenus

parlementaires de faire liquider leurs droits à pension dès 50 ans, versement d'indemnités substantielles s'ajoutant aux pensions pour les fonctionnaires ayant choisi de résider dans certains départements ou territoire d'outre-mer. La liste est longue des dispositions particulières, analysées dans le présent rapport et dont la Cour souhaite un réexamen en profondeur. Ce réexamen doit déboucher sur des décisions prenant en compte le souci légitime de ménager des transitions et dont la mise en œuvre devra s'inscrire dans la durée.

Le code des pensions repose en outre sur des principes généraux établis de longue date mais qui, pour autant, ne sauraient être considérés comme immuables. Pris en charge in fine par le budget de l'État, le régime des pensions des fonctionnaires ne saurait en effet échapper à la contrainte de financement et donc à la nécessité de remédier à l'alourdissement continu et massif des charges qui le caractérisent. Et, tout en demeurant un régime spécial ancré sur le statut des fonctionnaires, il ne saurait rester totalement à l'écart des transformations qui affectent le système de retraites dans son ensemble du fait notamment des évolutions démographiques générales.

Les investigations de la Cour l'ont ainsi conduite à s'interroger sur le principe de validation des services auxiliaires et d'affiliation rétroactive au régime général des fonctionnaires ne comptant pas 15 années de services. Ils l'ont amenée aussi, plus fondamentalement, à douter de la justification présente et de la soutenabilité à long terme, dans une perspective de modernisation de la fonction publique, des dispositions (article L. 16 et interprétation extensive de l'article L. 15) qui aboutissent à faire bénéficier les pensionnés de certaines réformes statutaires et, de manière automatique, des revalorisations indiciaires catégorielles consenties aux fonctionnaires en activité.

La Cour n'ignore pas les enjeux lourds qui s'attachent à nombre des questions ainsi soulevées. Elle n'en considère pas moins qu'un examen lucide doit aujourd'hui en être effectué.

Glossaire

AASU	Adjoint d'administration scolaire et universitaire
AGF	Assurances générales de France
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
APAC	Attaché principal d'administration centrale
APASU	Attaché principal d'administration scolaire et universitaire
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaire
ATI	Allocations temporaires d'invalidité
ATOS	Agent technique et ouvrier spécialisé
AVPF	Allocation vieillesse des parents au foyer
CANCAVA	Caisse nationale d'assurance vieillesse pour les artisans
CFA	Congé de fin d'activité
CFC	Congé de fin de carrière
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGC	Confédération générale des cadres
CGOS	Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics
CGT	Confédération générale des travailleurs
CJCE	Cour de justice des Communautés Européennes
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAVTS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNP	Caisse nationale de prévoyance
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPA	Cessation progressive d'activité
CPCMR	Code des pensions civiles et militaires de retraite
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CREF	Complément retraite fonction publique
CRP	Centres régionaux des pensions
CSG	Contribution sociale généralisée
CTPC	Comité technique paritaire central

CTPM	Comité technique paritaire ministériel
CTPS	Comité technique paritaire spécial
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DECAS	Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services
DEDP	Dossier d'examen des droits à pension
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGEMP	Direction générale de l'énergie et des matières premières
DGI	Direction générale des Impôts
DGSNRP	Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
DIGITIP	Direction de l'industrie, des technologies de l'information et des postes
DP	Durée effective d'emploi dans l'année
DPC	Durée de paye convertie en équivalent temps complet et plein salaire
DPMA	Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration
DREES	Direction de la recherche, des études et d'évaluation des statistiques
EIR	Echantillon inter-régimes de retraités
FO	Force ouvrière
FPE	Fonction publique d'Etat
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
FPTH	Fonction publique territoriale et hospitalière
GAN	Groupe des assurances nationales
GIP	Groupement d'intérêt public
ICNA	Ingénieur du contrôle de la navigation aérienne
IMT	Indemnité mensuelle de technicité
INM	Indice nouveau majoré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques
ISSP	Indemnité de sujétions spéciales
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MNT	Mutuelle nationale territoriale
MRIFEN	Mutuelle retraite des instituteurs et fonctionnaires
MSA	Mutualité sociale agricole
NBI	Nouvelle bonification indiciaire

OEA	Ouvrier d'entretien et d'accueil
ORGANIC	Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
PCET	Professeur de collège d'enseignement technique
PLF	Projet de loi de finances
PLP	Professeur de lycée professionnel
PMIVG	Pensions militaires d'invalidité des victimes de guerre
PT de LT	Professeur technique de lycée technique
PTA de LT	Professeur technique adjoint de lycée technique
RDS	Remboursement de la dette sociale
RG	Régime général
RNOM	Rémunération nette offerte moyenne
RNR	Répertoire national des retraités
RNRM	Rémunération nette réelle moyenne
SAAC	Secrétaire administratif d'administration centrale
SASU	secrétaire d'administration scolaire et universitaire
SIRH	Système d'information des ressources humaines
TPG	Trésorier payeur général
UGCSFP	Union générale des cadres supérieurs de la fonction publique

Réponses des administrations et des organismes publics concernés

Liste des réponses

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire 247

Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat
et de l'aménagementdu territoire 258

Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale
et de la recherche 268

Ministre de l'équipement, des transports, du logement,
du tourisme et de la mer et Secrétaire d'Etat aux transports
et à la mer 271

Ministre de l'outre-mer..... 273

Président de France Télécom..... 275

Présidente du conseil d'administration de la CNAVTS 276

Président du conseil d'administration de l'IRCANTEC..... 279

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DELEGUE AU BUDGET ET A LA REFORME BUDGETAIRE

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ont pris connaissance avec un grand intérêt des travaux effectués par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat.

Les observations formulées rejoignent dans leur majorité les préoccupations du ministère.

Sur les principaux traits du régime

Le rapport constate que le régime des pensions des fonctionnaires civils de l'Etat a peu évolué dans le temps puisque les principales règles du régime qui ont été posées par la loi du 9 juin 1853 sont toujours en vigueur : inscription des pensions au grand livre de la dette publique, attribution des pensions en fonction de l'âge et de l'ancienneté, principe d'une retenue sur traitement, distinction entre service sédentaire et service actif, budgétisation des pensions (les recettes et dépenses du service des pensions étant prises en charge directement dans le budget de l'Etat). Les dernières modifications importantes sont intervenues en 1964.

Au sein de l'Union européenne, le rapport relève que si les agents publics sont en majorité affiliés à des régimes spéciaux, le régime des pensions des fonctionnaires se singularise en France par des âges d'ouverture des droits avant 60 ans et par l'absence de coefficients de minoration en cas de départs anticipés.

Ces éléments de constat appellent les observations suivantes :

- *l'affiliation des fonctionnaires civils de l'Etat à un régime spécial de retraite est prévue par le statut général de la fonction publique et n'a pas lieu d'être remise en cause ;*
- *pour autant, un réexamen de certaines règles qui n'ont plus aujourd'hui qu'un caractère historique et dont la justification n'est plus fondée paraît nécessaire ;*
- *certaines dispositions qui sont désormais communes à l'ensemble des régimes de retraite français et étrangers pourraient également trouver à s'appliquer aux fonctionnaires, en particulier la prise en compte dans le calcul de la pension des départs anticipés.*

Sur les pensions servies aux fonctionnaires

Le rapport souligne deux caractéristiques majeures du régime des pensions civiles :

- *un âge moyen de liquidation très nettement inférieur à 60 ans (57,3 ans en 2001) du fait de l'importance des départs avant 60 ans autorisés par le code des pensions ou des dispositifs particuliers de cessation d'activité (CPA et CFA) ;*
- *des durées de carrière incomplètes (35,7 annuités en 2001), de nombreux fonctionnaires privilégiant l'âge de départ par rapport à un déroulement optimal de carrière*

Ces comportements de départs en retraite ne pourront être modifiés que de façon progressive et en introduisant dans les modalités de calcul de la pension des mécanismes pour partie comparables à ceux existant dans le régime général.

Sur le cadre budgétaire et comptable

Le rapport rappelle la nécessité d'une plus grande transparence dans le financement des pensions. La mise en place du compte d'affectation spéciale « pensions » prévu par la LOLF en 2006 doit être l'occasion de clarifier le financement des pensions des fonctionnaires, notamment en identifiant une contribution de l'Etat employeur et en retraçant dans ce compte le coût de gestion des pensions. La question du traitement des engagements de pensions dans la comptabilité générale de l'Etat est également évoquée.

Sur le premier point relatif au financement des pensions, il paraît en effet justifié qu'une contribution patronale soit portée à la charge des différents ministères sur leur budget. La mise en place de cette contribution répondrait à une logique de responsabilisation des employeurs et d'inscription en coût complet des dépenses de personnel.

S'agissant de l'intégration des coûts de gestion dans ce compte, une appréciation littérale de l'article 20-I de la LOLF semble en effet ne pas permettre d'imputer directement à un compte d'affectation spéciale des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires indemnités et allocations de toute nature. Cela étant, le fait de retracer dans un compte unique l'ensemble des charges concernant les pensions avec une lecture large de la notion d'« opérations relatives aux pensions et avantages accessoires » constitue, au moins à terme, la solution la plus pertinente. En tout état de cause, une meilleure connaissance des coûts de gestion administrative des pensions devrait être engagée quelles que soient les conclusions des analyses juridiques.

En ce qui concerne les engagements de retraites des fonctionnaires de l'Etat, ceux-ci sont évalués à environ 700 Md€ en 2002 sur la base notamment d'une hypothèse d'un taux d'actualisation réel de 3 %. Un examen attentif des différentes options proposées par le rapport devrait permettre de retenir la modalité la plus appropriée au cas particulier de l'Etat. Le compte général de l'administration des finances pour 2002 devrait d'ores et déjà voir figurer pour la première fois cette année les chiffrages de ces engagements dans le hors bilan de l'Etat.

Sur les perspectives de financement à long terme

Le rapport relève, qu'à législation inchangée, une progression du taux global de cotisation de plus de 30 points à l'horizon 2040 (plus de 25 points dès 2020) serait nécessaire pour assurer l'équilibre du régime. Il envisage des mesures correctrices sur la contribution patronale des établissements publics, inchangée depuis 1992, et la retenue pour pension des fonctionnaires qui est inférieure de 2,5 points à celle des salariés du privé pour la fraction de rémunération en dessous du plafond de la sécurité sociale.

Le caractère croissant des charges de pensions des fonctionnaires de l'Etat nécessite effectivement d'envisager les différents leviers permettant d'en assurer le financement. Un éventail large de mesures devrait être envisagé, en privilégiant les mesures portant sur l'augmentation de la durée effective d'activité et sur l'harmonisation des prestations, dans le cadre de la recherche d'une plus grande équité entre les régimes.

Le recours à des hausses de cotisation, qui dans le cas de l'Etat ne pourrait porter de façon significative que sur la retenue pour pension, aurait toutefois un impact limité et devrait être apprécié globalement au regard de l'évolution des traitements et des dotations budgétaires accordées à certains établissements publics.

- Le relèvement de la contribution employeur des établissements publics, dont la part dans le financement global des pensions est modeste (2,4 % prévu en 2003), peut se justifier au regard du décalage croissant avec le taux de cotisation implicite de l'Etat pour les fonctionnaires civils (33 % contre 44,7 % prévu en 2003).

- S'agissant de la retenue pour pension, une hausse d'environ 2,5 points permettrait de résoudre de l'ordre de 10 % du besoin de financement en 2020 dans l'hypothèse d'une stabilisation des effectifs. Quant au niveau pertinent de cette hausse, les comparaisons inter-régimes sur le niveau absolu de la cotisation salariée ne permettent pas de prendre en compte les différences de champs (le régime des pensions des fonctionnaires comprend également l'invalidité), d'assiette (la retenue pour pension s'applique au seul traitement indiciaire) ainsi que des prestations servies. La question du bon niveau de la retenue pour pension renvoie en fait à celle du

partage du financement global mais cet exercice est rendu particulièrement difficile en l'absence à ce jour d'une véritable cotisation employeur. Une telle question doit aussi être examinée au regard des considérations d'équité.

Sur l'ouverture des droits à pension avant 60 ans

Le rapport souligne l'importance des différents cas d'ouverture des droits avant 60 ans. Ainsi en 2001, les catégories actives (départs à 55 ans ou 50 ans) et les départs anticipés des femmes fonctionnaires mères de trois enfants ont représenté près de la moitié des départs en retraite des fonctionnaires. Le rapport estime nécessaire d'engager un processus d'ensemble visant à examiner chacune des catégories d'emplois classées en service actif et de s'interroger sur le bien-fondé des départs anticipés relatifs notamment aux femmes fonctionnaires mères de trois enfants qui ne sont plus compatibles avec la jurisprudence communautaire.

Les évolutions préconisées sur la catégorie active, comme la prise en compte des fonctions réellement exercées et l'évolution des métiers, constituent des pistes intéressantes dans une perspective de long terme. Ainsi, la proposition avancée d'un relèvement des limites d'âge, qui sont pour certains corps inférieures à 60 ans, mérite d'être examinée. Afin de donner plus de souplesse, on peut noter que des dispositifs de droit d'option viennent d'être introduits récemment pour les policiers et les surveillants pénitentiaires. D'une manière générale, le traitement de la pénibilité devrait d'abord passer par une amélioration des conditions de travail.

Pour les départs anticipés des femmes fonctionnaires mères de 3 enfants, les modalités actuelles d'utilisation de ce dispositif (départs concentrés après 50 ans) conduisent à en faire davantage un moyen de mettre fin plus tôt à une carrière normale qu'à se consacrer à l'éducation des enfants. Dès lors, l'objectif de cette mesure, qui a été instituée dans un contexte lointain et qui ne bénéficie qu'à certains régimes spéciaux, ne répond, de fait, pas à celui d'augmentation du taux d'activité des salariés de plus de 50 ans.

Sur les bonifications d'annuités

Le rapport s'interroge sur le bien-fondé de certaines bonifications qui ont été mises en place il y a plus d'un siècle pour assurer la présence coloniale de la France (bonifications pour dépaysement) ou qui conduisent à accorder deux fois les mêmes avantages.

La Cour constate que ces bonifications sont exorbitantes du droit commun et n'ont aucun équivalent dans les autres régimes de retraite :

- *la bonification pour dépaysement n'est plus considérée comme adaptée alors que les conditions d'exercice des fonctionnaires à*

l'étranger ont profondément évolué et donnent déjà lieu à des mesures spécifiques ;

- quant à la bonification des professeurs de l'enseignement technique, elle conduit à faire valider dans deux régimes de retraite la même période d'activité, cette même période de services effectués dans le secteur privé étant de plus prise en compte au titre de l'avancement dans la fonction publique.

Sur les modalités d'application aux pensionnés des mesures salariales, indicaires et statutaires bénéficiant aux fonctionnaires en activité

Le rapport évoque les différentes modalités d'application aux pensionnés des mesures de revalorisations accordées aux fonctionnaires en activité qu'elles soient salariales (L. 15), indiciaires (L. 15 « indiciaire) ou statutaires (L. 16).

- Certaines de ces mesures n'ont pas un caractère explicite et peuvent intervenir sans texte particulier. C'est le cas des mesures salariales (valeur de l'indice fixée par décret) et indiciaires (indice afférent à chaque échelon d'un corps fixé par arrêté) qui, sur la base l'article L. 15, sont automatiquement appliqués aux pensionnés. L'application des mesures indiciaires est présentée par le rapport comme procédant d'une interprétation extensive de l'article L. 15.

- Le rapport analyse également les modalités d'application de l'article L. 16 qui ont été différentes selon les époques et n'ont pas bénéficié de façon équitable à tous les pensionnés.

- Les dispositions des articles L. 16 et L. 15 qui peuvent se cumuler sont à l'origine de véritables « carrières de retraités » entraînant dans certains cas des revalorisations substantielles des pensions.

- Le rapport estime que ces mécanismes, à l'origine de dépenses significatives, sont mis en œuvre sans doctrine d'emploi claire, sans suivi interministériel assez rigoureux, notamment de leur impact financier. Sur la période 1991-2001, ils ont ainsi contribué à accroître globalement en moyenne de 0,36 % chaque année le coût des pensions.

- Le mécanisme de péréquation dit « automatique » qui a été mis en place par la loi du 20 septembre 1948 avait en son temps constitué une amélioration considérable pour les ressortissants par rapport à la législation antérieure. Il présente désormais, s'agissant des mesures indiciaires, de nombreux inconvénients : caractère implicite du mécanisme dont les incidences sont de ce fait mal mesurées lors de revalorisations indiciaires catégorielles accordées aux fonctionnaires en activité, double emploi avec les dispositions de l'article L. 16, application strictement équivalente aux

actifs et aux pensionnés contrairement à l'article L. 16. Les conditions d'application de l'article L. 15 par les services gestionnaires, qu'il s'agisse de mesures salariales ou indiciaires, sont cependant conformes aux textes en vigueur comme l'a explicitement établi la jurisprudence administrative (voir notamment l'arrêt CNGA du Conseil d'Etat du 17 décembre 1993).

- Le mécanisme de péréquation catégorielle de l'article L. 16 présente également des inconvénients, comme le souligne la Cour. Son écriture qui est très générale a donné lieu à des applications très différentes, sources de nombreux contentieux. Il est en outre très peu équitable puisque les revalorisations de pensions induites par le L. 16 ont surtout concerné des catégories très ciblées. Plus fondamentalement, il convient de s'interroger sur la véritable légitimité à faire bénéficier les pensionnés des mesures statutaires accordées aux fonctionnaires en activité de leur corps d'origine dans un contexte largement différent en terme d'exercice des métiers et de niveau de qualification que celui qu'ils ont eux-mêmes connu.

- Parmi les évolutions à envisager pour l'avenir, il paraît en premier lieu souhaitable que le mécanisme de revalorisation des pensions résulte de dispositions explicites du code des pensions qui ne soient pas contestables. Au-delà de cet aspect formel, une modification du mode de revalorisation des pensions pourrait prendre en compte plusieurs éléments : la préservation du pouvoir d'achat des pensionnés, la nécessité d'un traitement équitable entre tous les pensionnés de la fonction publique et entre les régimes de retraites, les contraintes concernant les marges de manœuvre financières futures.

Sur les conditions dérogatoires d'intégration de certaines indemnités dans le calcul de la pension

Le rapport estime que les dispositifs d'intégration des indemnités dans la pension (indemnité de sujétion spéciale des policiers, des gendarmes et des surveillants pénitentiaires, indemnité de risque des douaniers de la branche de la surveillance, indemnité mensuelle de technicité accordée aux fonctionnaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « indices pension » appliqués à certains comptables, prime de rendement des personnels des monnaies et médailles) sont souvent opaques, peu cohérents, peu contributifs et soulevant des différences injustifiées de traitement entre agents. Il considère qu'à l'exception de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), les dispositifs existants en matière d'intégration des primes s'apparentent du fait de leurs modalités à de véritables contre-exemples. Il souligne la nécessité de mettre fin à certaines pratiques irrégulières.

Ce constat n'appelle pas d'observation particulière en ce qui concerne l'examen des différents dispositifs qui ont conduit à intégrer certaines indemnités dans le calcul de la pension. Il convient en outre de souligner que ces dispositifs ont dans leur majorité prévu une révision des pensions qui présentent les mêmes inconvénients que ceux évoqués pour les

articles L. 15 et L. 16. On peut par ailleurs noter que ces dispositifs peuvent conduire, en fonction de leurs modalités, à des coûts très significatifs, au vu de leur caractère généralement peu contributif.

Sur les observations concernant l'intégration des primes de certains personnels du ministère du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il convient de rappeler que la démarche de régularisation juridique et de transparence des rémunérations qui a été engagée depuis plusieurs années s'attache à apporter des réponses pérennes. Cette démarche concerne bien évidemment les textes ayant des incidences en matière de pension :

- *S'agissant des « indices pension » appliqués à certains comptables, un ensemble de textes statutaires et indemnitaires a été soumis début 2003 à la concertation interministérielle afin de mettre fin à cette pratique.*
- *S'agissant de l'indemnité de risque des douaniers de la branche de la surveillance (IRTI), des engagements ont été pris lors du CTPM du 7 octobre 2002 de revoir la situation de ces personnels en matière de retraite dès lors que le nouveau dispositif de pension des fonctionnaires sera entré en vigueur. C'est dans ce cadre que la sécurisation juridique de l'IRTI pourra intervenir en cohérence avec le nouveau dispositif législatif.*
- *S'agissant de l'indemnité mensuelle de technicité (IMT), qui a été instituée par un texte législatif, une mesure concernant cette indemnité n'est pas apparue comme devant être incluse dès la première phase de l'exercice de régularisation des textes indemnitaires.*
- *S'agissant de l'intégration dérogatoire de certaines primes des personnels des monnaies et médailles, la régularisation de cette mesure fait actuellement l'objet d'une réflexion qui est rendue difficile compte tenu des contraintes interministérielles liées à toute modification substantielle des grilles indiciaires.*

Sur les avantages familiaux de retraite

Le rapport relève que l'évolution du droit communautaire sur l'application du principe de parité des rémunérations oblige à revoir le dispositif des bonifications pour enfants qui sont accordées actuellement aux seules femmes fonctionnaires. Dès lors, les instructions d'attente données au service des pensions depuis l'arrêt Griesmar du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002 ne sauraient être que de courte durée.

Le rapport rappelle que l'objectif initial de cette mesure était de compenser pour les femmes les interruptions de carrière liées à l'éducation des enfants (congé parental, disponibilité et temps partiel pour élever un

enfant). La Cour plaide pour un recentrage de la mesure sur son objectif initial.

Le rapport examine également la majoration pour enfant (10 % pour 3 enfants et 5 % par enfant supplémentaire) qui en l'état actuel peut faire débat dès lors qu'elle est strictement proportionnelle au montant de la pension et donc socialement inéquitable. Les recommandations déjà faites en 2000 d'assujettir cet avantage à l'impôt sur le revenu et de le rendre identique pour l'ensemble des régimes de base obligatoires sont réitérées.

Ce constat n'appelle pas d'observations particulières. La question des avantages familiaux doit être notamment examinée en fonction des objectifs éventuels assignés aux systèmes de retraite en matière d'avantages familiaux.

Sur les autres règles

- Le rapport s'intéresse d'abord aux règles de cumul (cumul entre une pension et une rémunération d'activité et cumul de deux pensions pour une même période d'activité) contenues dans le code des pensions civiles et militaires.

Il propose en premier lieu que les dispositions relatives au champ d'application de cette législation soient précisées et complétées.

S'agissant de l'interdiction du cumul de deux pensions au titre d'une même période d'activité, le rapport, relevant que les coûts de gestion de ce dispositif sont très lourds au regard de son efficacité, suggère d'autoriser ce type de cumul dès lors que l'activité accessoire a été exercée en conformité avec les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires en matière de cumul d'emplois.

S'agissant du cumul entre une pension et une rémunération d'activité, le rapport relève que ce dispositif dont la mise en œuvre repose sur la bonne foi des pensionnés génère une activité lourde pour un rendement réduit.

Une réflexion doit en conséquence être menée sur les dispositifs actuels de cumuls afin de dégager des voies d'amélioration dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une plus grande lisibilité de ces mécanismes. S'agissant de l'exigence d'une plus grande lisibilité du mécanisme pour les pensionnés, il apparaît en particulier nécessaire de réfléchir sur la nécessité de continuer à appliquer aux fonctionnaires deux mécanismes de cumul emploi retraite (l'un contenu dans le code de la sécurité sociale et l'autre contenu dans le code des pensions).

- Le rapport examine ensuite le dispositif de validation des services auxiliaires. Après avoir relevé que ce mécanisme est aujourd'hui encore très largement utilisé par les fonctionnaires, même pour des validations de périodes d'activité très courtes, le rapport constate qu'il s'agit d'un dispositif complexe, donnant lieu à des flux financiers partiels et mal

identifiés et que les délais de traitement des dossiers sont dans certains cas très longs.

Le rapport juge nécessaire de procéder à un réexamen complet du dispositif des validations qui doit porter sur le bien fondé même du mécanisme. Il estime qu'à défaut de suppression du mécanisme une simplification des procédures, permettant de régler les dossiers dans un délai d'un an, et une suppression des validations de services d'une durée inférieure à 6 mois pourraient être proposées.

Il apparaît légitime de s'interroger sur l'existence même des validations de services alors que des droits à retraite sont reconnus aux fonctionnaires pour leurs services auxiliaires passés au régime général et à l'Ircantec et que la situation de pluripensionné devient de plus en plus courante.

- Le rapport examine également le mécanisme de réaffiliation des titulaires sans droits au régime général et à l'Ircantec. Ce mécanisme qui vise les fonctionnaires qui quittent le service avant d'avoir accompli quinze ans de services effectifs appelle selon le rapport des critiques similaires au mécanisme de validation des services auxiliaires, tant en ce qui concerne les délais de traitement, qu'en ce qui concerne les transferts financiers qui en sont la résultante. Le rapport constate que l'exigence de fidélité, qui est la raison d'être de ce mécanisme, a déjà été ramenée à quinze ans dans le régime des fonctionnaires et demande d'envisager la poursuite de cette évolution.

Au-delà de la question de principe que poserait l'assouplissement ou l'abandon de la condition de fidélité, la réflexion qui pourrait éventuellement s'engager en la matière devrait cependant tenir compte des particularités du statut de la fonction publique et des enjeux en termes financiers et de gestion d'une telle évolution.

- Le rapport examine enfin l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer. Il estime que cette indemnité (majoration de 35 à 75% de la pension selon les territoires concernés) s'inspire d'un principe général d'identité de traitement entre actifs et pensionnés qui lui semble sans fondement, dans la mesure où la résidence des pensionnés ne résulte pas d'une obligation de service mais d'un choix personnel. Il conclut qu'il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifié, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite.

Ce constat est difficilement contestable dès lors que les pensionnés choisissent librement de s'installer dans les territoires en cause. En cas de modification éventuelle de ce dispositif, la question d'une période de transition pourrait cependant être examinée, au moins pour les bénéficiaires actuels.

Sur la gestion des pensions

Le rapport relève que l'organisation de la gestion des pensions est éclatée et lourde avec un système d'information déficient et des coûts de gestion mal cernés :

- En terme d'organisation, le rapport estime nécessaire une simplification de la chaîne de traitement des dossiers de pension : redéfinition des tâches entre niveaux central et déconcentré au sein de chaque administration ; nouvelle approche des contrôles effectués par le Service des pensions ; rapprochement entre le Service des pensions et les trésoreries générales en matière de paiement des pensions. Le rapport évoque dans ce cadre le statut juridique du Service des pensions qui est un service d'administration centrale implantée en province et exerçant pour l'essentiel une fonction de production de masse.

- En matière informatique, le rapport constate de multiples ruptures dans la chaîne informatique et des différences importantes selon les administrations. Il estime nécessaire de mieux articuler la gestion des personnels et celle des pensions dans le cadre de projets unificateurs du type « compte individuel de retraite ».

- En matière de coût de gestion, le rapport relève une large méconnaissance générale et un niveau d'efficience inférieur à celui du régime général.

Ce constat appelle les observations suivantes :

- Il faut rappeler l'importance du rôle joué par le Service des pensions qui réunit dans une même unité des fonctions de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle au niveau national et des fonctions de production pour l'attribution et la liquidation après contrôle des propositions de pensions. Cette unité est un avantage certain pour la coordination des actions (réglementation, contentieux, plan informatique, outils de projection, de gestion et de contrôle) au sein du service et pour sa cohérence opérationnelle vis-à-vis des autres parties de la chaîne. En outre, les structures des autres ministères qui lui soumettent ses propositions sont également des administrations centrales.

- Une amélioration de la chaîne des pensions dans son ensemble tant au niveau ministériel qu'au niveau interministériel paraît souhaitable, alors que des départs massifs de fonctionnaires vont intervenir prochainement. Les améliorations devraient porter principalement sur l'organisation de la fonction retraite dans chaque ministère ainsi que sur les systèmes d'information entre le Service des pensions et ses différents interlocuteurs (services ministériels, DGCP et régimes de retraite, en particulier la CNAV).

- La mise en place d'un « compte individuel de retraite », dont de premiers travaux ont commencé en 2002 au sein du ministère notamment

entre le Service des pensions et la DPMA devrait constituer une priorité, avec une perspective de généralisation à terme.

- L'examen des coûts de gestion fait effectivement apparaître des différences importantes entre services. Ces différences devraient cependant être corrigées des effets de champs compte tenu de la très grande hétérogénéité de l'organisation des structures retraites. Ainsi, les structures retraites de la DGCP et de la DGDDI ne traitent pas les CFA et les CPA, contrairement à celles de la DGI et de la DPMA.

- La comparaison en matière de productivité entre le régime des pensions des fonctionnaires et le régime général mériterait d'être pondérée par certaines opérations qui occupent un nombre non négligeable d'agents (validations, réaffiliation des titulaires sans droit, gestion des détachements..) et qui sont spécifiques aux fonctionnaires. La CNRACL qui est un régime comparable aurait constitué un point de comparaison intéressant.

- Sur la question du statut, il paraît important de distinguer le statut des agents du Service des pensions qui appartiennent à des corps d'administration centrale (on peut relever que c'est également le cas des personnels fonctionnaires de la branche retraites de la caisse des dépôts et consignations implantés à Bordeaux et à Angers) et le statut juridique du Service des pensions qui est actuellement un service d'administration centrale.

Au final, si une modernisation de la gestion des pensions doit indéniablement être mise en œuvre rapidement, il importe de rappeler, comme le souligne d'ailleurs le rapport, que la gestion des pensions ne connaît pas de dysfonctionnement majeur. Les pensions sont liquidées par le Service des pensions avec une fiabilité juridique reconnue et payées à bonne échéance par les services de la DGCP. Ces objectifs qui sont essentiels pour un régime de retraite devront naturellement être poursuivis à l'avenir, avec dans le même temps le souci constant de mieux prendre en compte, comme pour l'ensemble des services de l'Etat, les impératifs d'efficacité et d'optimisation des coûts de gestion. La mise en œuvre d'indicateurs de performance pourrait y contribuer.

REPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le rapport public particulier sur « Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat » prolonge la démarche de contrôle de l'Etat-employeur que la Cour a entreprise depuis plusieurs années et qui s'est concrétisée par la publication de deux rapports particuliers relatifs aux effectifs et aux rémunérations.

Vous trouverez ci-jointes les observations que je crois devoir formuler sur les différents chapitres que contient ce rapport. Je tiens toutefois à vous communiquer préalablement mes observations générales sur l'important travail réalisé par la Cour.

Vous estimez en conclusion de votre rapport que plusieurs facteurs imposent aujourd'hui que soit adoptée une démarche de transparence dans le régime des pensions des fonctionnaires. Les besoins de financement à l'horizon des vingt prochaines années, l'objectif de modernisation de la gestion publique, l'exigence d'équité et la logique de partage des efforts qui sont nécessaires pour assurer la pérennité de notre système de retraite constituent en effet un des enjeux majeurs pour notre avenir. Le Gouvernement a, pour sa part, engagé un important travail de réflexion et de concertation sur ces sujets afin d'aboutir, dans les prochaines semaines, à la présentation d'un projet de loi.

Vous rappelez que le code des pensions repose sur des principes généraux établis de longue date mais qui, pour autant ne sauraient tous être considérés comme immuables. Pris en charge in fine par le budget de l'Etat, le régime des pensions des fonctionnaires ne saurait, pas davantage que les autres régimes de retraite, échapper à la contrainte de financement et donc à la nécessité de remédier à l'alourdissement continu et massif des charges qui lui sont imputables.

Je partage votre appréciation sur le fait qu'une évolution vers plus de transparence n'implique nullement une remise en cause de l'originalité et des caractéristiques propres du régime de retraite des fonctionnaires, qui demeurera un régime de nature statutaire. En revanche, l'heure paraît venue, dans le respect de l'identité propre de ce régime, d'engager sa modernisation en l'adaptant de façon progressive.

Cette œuvre de modernisation devrait porter tant sur le réexamen de règles devenues obsolètes et anachroniques que sur l'organisation et la gestion du régime. Elle devra également s'inscrire en cohérence avec l'entreprise de modernisation de la gestion des ressources humaines.

La pérennité de nos régimes de retraite par répartition exige, comme vous soulignez, qu'il soit remédié à l'alourdissement des charges financières, tout en préservant l'équité et la solidarité.

❖

Les remarques qui suivent sont faites chapitre par chapitre, à l'exception du chapitre 1 qui retrace l'historique du régime et ses principales règles et n'appelle pas de commentaire.

***Sur le chapitre 2 relatif aux pensions servies aux fonctionnaires** :*

Le rapport fait notamment apparaître les données quantitatives suivantes :

- *un âge moyen de départ en retraite nettement inférieur à 60 ans et des agents privilégiant des départs précoces au détriment de la poursuite de leur carrière ;*
- *des carrières incomplètes en constante progression et des retraités polypensionnés de plus en plus nombreux.*

Le rapport souligne que les données quantitatives relatives aux âges moyens de départ à la retraite correspondent à des comportements collectifs profonds et durables, si bien que seules des modifications très substantielles dans les modalités de calcul des pensions seraient de nature à modifier de façon significative ces âges moyens.

Ces différents constats sont fondés sur des faits incontestables.

Sur le chapitre 3 relatif au cadre budgétaire et comptable :

Le rapport signale que l'adoption de la nouvelle loi organique conduit, à compter du 1er janvier 2006, à la création d'un compte d'affectation spéciale retraçant en recettes et dépenses, les opérations relatives aux pensions. Les conditions seraient ainsi créées pour parvenir à la transparence qu'exigent les masses financières en cause. Cette opération devrait également permettre les comparaisons avec les autres régimes de retraite.

Quatre recommandations sont principalement énoncées :

- *l'abandon de la pratique actuelle consistant à imputer à chaque ministère les dépenses de pensions servies à ses anciens fonctionnaires. En lieu et place, il est suggéré que soit instituée une contribution de chaque ministère aux charges du régime des pensions. Celle-ci prendrait la forme d'un taux de « contribution employeur » unique, équivalant à une contribution patronale, fixé de manière à assurer l'équilibre du régime ;*

- *l'inscription à ce compte des charges afférentes à la gestion des pensions (pré liquidation, concession, paiement, contrôle) de manière à pouvoir mesurer les coûts de gestion du régime ;*
- *le rattachement à ce compte, des dépenses d'action sociale ministérielle ou interministérielle, correspondant à des prestations destinées aux retraités ;*
- *la nécessité d'une étude approfondie sur la manière de retracer les engagements de pensions à long terme, dans la comptabilité générale de l'Etat.*

L'exigence de transparence, ainsi que la logique de responsabilisation des administrations sur leurs coûts et leurs résultats, doivent en effet conduire à de telles évolutions, permettant d'avoir une vision consolidée des moyens consacrés par l'Etat aux pensions et d'établir un rapprochement avec des régimes comparables.

Cette lecture des termes de la loi organique de 2001 rejoint le souci du ministère chargé de la fonction publique de mieux appréhender l'ensemble des opérations financières du régime.

Le fait de retracer dans un compte unique l'ensemble des charges relatives à la liquidation des pensions paraît à cet égard pertinent. Cette opération devrait s'accompagner de la mise en place d'indicateurs de gestion permettant de mesurer la performance et de comparer les coûts de gestion avec d'autres régimes de nature analogue. Par contre, il semble difficile, comme le rapport l'envisage, qu'une telle démarche puisse être totalement aboutie au 1er janvier 2006.

Enfin, il serait souhaitable que la Cour précise sa position quant à l'inscription au budget de chaque ministère d'une contribution employeur. Le régime des pensions comporte en effet des dépenses de nature très différentes : pensions civiles, pensions militaires et pensions d'invalidité. Ces distinctions devraient être retracées au sein de la contribution employeur.

Sur le chapitre 4 relatif aux perspectives de financement à long terme :

Le rapport estime nécessaire et urgent de relever le taux de contribution patronale mis à la charge des établissements publics ainsi que le taux de la cotisation salariale (7,85 %). Cette dernière serait rapprochée des taux applicables aux salariés du secteur privé (10,35 % se décomposant en 6,55 % pour le régime général, 3 % pour l'ARRCO et 0,8% pour l'AGFF). Des mesures correctrices rapides sont préconisées en ce domaine sans même qu'il apparaisse nécessaire à la Cour de prendre en considération les niveaux de prestations offerts par les différents régimes.

Le relèvement du taux de cotisation patronale à la charge des établissements publics peut paraître effectivement nécessaire. Il ne peut cependant être opéré en prenant pour base la totalité du taux implicite de

cotisation de l'Etat. Ce taux intègre en effet des éléments relatifs aux pensions d'invalidité et à celles des militaires. Le relèvement envisagé devrait se limiter à un rattrapage du seul taux implicite concernant les fonctionnaires civils.

Sur la proposition de relèvement de la cotisation salariale, il faut souligner que la comparaison inter régimes paraît extrêmement difficile à établir. La comparaison des taux entre les différents régimes ne peut en effet ignorer les différences d'assiette de prélèvement (plafond de la sécurité sociale, notamment) et de prestations servies.

Sur le chapitre 5 relatif à l'ouverture des droits à pension avant 60 ans :

S'agissant du départ anticipé des femmes mères de trois enfants, tant l'évolution du droit européen que les modalités actuelles d'utilisation du dispositif conduisent à envisager sa modification. Au-delà de son inadéquation aux objectifs poursuivis depuis de nombreuses années dans le domaine de la politique familiale, ce dispositif est contraire à l'objectif de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés.

Les évolutions préconisées en matière de classement en services actifs participent de la mise en œuvre d'une politique « âge et travail » dans la fonction publique. Les réflexions préliminaires menées sur ce sujet prennent pour base le traitement des situations professionnelles ayant des effets sur l'espérance de vie à la retraite sans incapacité. De même, une politique privilégiant la prévention des situations de travail pénibles par l'amélioration des conditions de travail devrait être renforcée. Il faut souligner que des modifications de ce type revêtent une ampleur certaine et nécessitent un travail en profondeur associant l'ensemble des ministères concernés.

Enfin, la disposition relative aux titulaires d'un mandat parlementaire pourrait légitimement faire partie des questions abordées dans le cadre de la réforme. Toutefois, s'agissant de dispositions qui intéressent directement l'exercice d'un mandat législatif, le Gouvernement estime opportun de laisser aux assemblées parlementaires le soin de régler cette question à leur initiative.

***Sur le chapitre 6 relatif aux bonifications d'annuité** :*

La rapport rappelle que la bonification de dépaysement a été mise en place il y a un siècle et demi, à une époque où la France entendait assurer sa présence coloniale et où les moyens de transport et les modes de vie étaient sans rapport avec la situation actuelle.

La bonification accordée à certains professeurs de l'enseignement technique constitue pour sa part un dispositif adapté aux années 1960. Les améliorations statutaires intervenues depuis lors ont aligné par étapes successives leur situation sur celle des professeurs certifiés. La Cour souligne que ce dispositif est à l'origine d'un avantage exorbitant du droit

commun dans la mesure où les années donnant lieu à bonification sont en outre prises en compte dans le régime général pour l'attribution d'une autre pension. Ces mêmes agents bénéficient également de la prise en compte de leur expérience professionnelle lors de leur reclassement.

Ces bonifications présentent effectivement un caractère peu compatible tant avec la préoccupation d'équité qui anime le projet de réforme des retraites qu'avec le souci d'inciter à l'allongement de la durée d'activité.

***Sur le chapitre 7 relatif à l'application aux pensionnés des mesures salariales, indiciaires et statutaires bénéficiant aux fonctionnaires en activité** :*

Le rapport rappelle que le CPCM ne contient aucune disposition traitant explicitement des conditions dans lesquelles les pensions sont revalorisées. La base juridique utilisée est l'article L. 15 relatif au calcul de l'assiette de la pension. Cette situation singulière est à l'origine d'un mécanisme dit de « péréquation automatique ». Dans la pratique, l'article L. 15 fonde ainsi deux types bien distincts de revalorisations :

a) les revalorisations générales liées à la politique salariale,

b) la « péréquation automatique » : celle-ci conduit à faire bénéficier les retraités des revalorisations de carrière accordées aux actifs, dès lors que l'un quelconque des indices, grades et échelons est rehaussé. Cette transposition est réalisée sur la seule base des arrêtés indiciaires applicables aux actifs (sans aucun lien avec le mécanisme de l'article L. 16).

Le rapport qualifie cette pratique d'abusive, dans la mesure où elle résulte d'une simple interprétation coutumière du texte.

Le ministère chargé de la fonction publique tient à souligner que le code des pensions ne contient en effet aucune règle particulière traitant clairement de la revalorisation des pensions liquidées. Dès lors, l'indexation sur la valeur du point résulte elle-même d'une interprétation constructive de l'article L. 15.

Par ailleurs, la rédaction actuelle de l'article L. 15 ne paraît pas fonder de manière précise le système de péréquation automatique mis en évidence par la Cour des comptes. Sa réécriture serait opportune pour mieux préciser les conditions de liquidation et de revalorisation des pensions.

Le rapport analyse ensuite l'application qui est faite de l'article L. 16, qui transpose aux pensionnés les réformes statutaires bénéficiant aux actifs et permet ainsi de revaloriser les pensions de certains d'entre eux.

La portée du dispositif a été progressivement précisée, au fil des contentieux, dans un sens restrictif. La pratique a longtemps favorisé les mesures les plus favorables aux retraités avec les effets d'aubaine qui en

découlaient. La circulaire du ministère du budget du 5 juillet 1993 a eu pour objectif d'harmoniser, dans une perspective de bonne gestion financière, les pratiques antérieures. Des mises en œuvre variables dans le temps sont à l'origine de différences de traitement difficilement justifiables, tant entre corps qu'à l'intérieur d'un même corps. Malgré la volonté de resserrement de la générosité du dispositif, sa mise en œuvre continue à s'opérer de manière disparate et discrétionnaire.

Les deux dispositifs des articles L. 15 et L. 16 ont souvent un impact cumulé qui peut être à l'origine de véritables « carrières de retraités » et par là même de revalorisations substantielles de certaines pensions.

Le rapport estime que les incohérences relevées lors de l'examen de diverses mesures statutaires résultent d'une absence de politique générale en la matière et d'une procédure de sédimentation de décisions ponctuelles prises au fil du temps, sans vision d'ensemble ni principes directeurs. L'ensemble de ces remarques justifierait, selon la Cour, une réforme en profondeur des dispositions conjointes des articles L. 15 et L. 16.

S'agissant de l'article L. 16, les observations relatives à l'absence de politique en ce domaine paraissent justifiées. Par ailleurs, comme le souligne le rapport, l'augmentation croissante du nombre de retraités réduit très fortement, du fait de l'existence de ce mécanisme, les marges de manœuvres financières utilisables à d'autres fins.

***Sur le chapitre 8 relatif aux conditions dérogatoires d'intégration de certaines indemnités dans le calcul de la pension** :*

Il existe un certain nombre de dérogations au principe posé par l'article L. 15 du CPCM suivant lequel la pension est calculée à partir du seul traitement indiciaire, à l'exclusion de tous les autres éléments de rémunération, notamment les primes et indemnités. Le rapport énumère plusieurs griefs à l'encontre de ces dérogations : opacité, absence de cohérence et de logique, faiblesse et caractère invariable dans le temps de l'effort contributif demandé aux actifs, différences injustifiées de traitement entre agents, caractère exorbitant des avantages ainsi accordés aux pensionnés.

L'intégration de la NBI constitue en revanche, selon la Cour, un cas particulier, contributif et équitable, dont l'impact pour le régime est limité et progressif, sans effet d'aubaine.

Le rapport souligne que ces dispositifs, hormis la NBI, s'apparentent, du fait des modalités très critiquables retenues, à de véritables contre-exemples et que des corrections devraient leur être apportées afin de restaurer le principe de légalité et d'introduire une logique plus contributive.

Ce constat n'appelle aucune observation particulière. Il paraît en particulier nécessaire de régulariser la situation en publiant les textes au

Journal officiel. De même, la codification des dispositions de niveau législatif en garantirait la transparence.

La remise en cause, examinée dans un chapitre précédent, de la « péréquation automatique » liée à l'article L. 15 du CPCM devrait permettre de faire disparaître les effets d'aubaine signalés.

Sur le chapitre 9 relatif aux avantages familiaux de retraite :

L'évolution du droit communautaire oblige à revoir le dispositif de la bonification pour enfants, de manière à respecter le principe d'égalité entre les hommes et les femmes en matière de rémunération.

L'alignement de la situation des hommes sur celle des femmes occasionnant un surcoût de l'ordre de 30 M€ par an, le rapport envisage de subordonner un tel alignement à une ou plusieurs interruptions de carrière liées à l'éducation des enfants : seraient pris en compte les congés parentaux, les disponibilités pour élever un enfant et les périodes de temps partiel liées à l'exercice de la parentalité.

Le rapport regrette l'absence de forfaitisation ou de plafonnement de la majoration pour enfants, qui avantage les agents situés au sommet de la grille des traitements. Enfin, la défiscalisation de la majoration ne profite qu'aux ménages assujettis à l'impôt sur le revenu. En conséquence, la Cour recommande de mettre fin à cette défiscalisation et de rapprocher le dispositif de celui du régime général.

Pour le ministère chargé de la fonction publique, les recommandations faites en matière d'avantages familiaux ne peuvent être appréciées en dehors de toute référence à la politique familiale.

La nécessaire application du principe communautaire d'égalité de rémunération entre hommes et femmes conduit toutefois à adopter sur cette question particulière un calendrier plus serré. La prise en compte des périodes d'interruption d'activité (congé parental, disponibilité ou temps partiel pour élever un enfant) apparaît comme une orientation équilibrée.

Sur le chapitre 10 relatif à un certain nombre d'autres règles :

Le rapport souligne tout d'abord la nécessité de préciser et de compléter la définition du champ d'application de la réglementation des cumuls emploi-retraite.

L'interdiction du cumul de deux pensions au titre d'une même période d'activité devrait faire l'objet d'un réexamen complet. La Cour propose d'autoriser le cumul des droits à pension dès lors que l'activité accessoire a été elle-même exercée en conformité avec les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires concernés et qu'un contrôle effectif de ces règles a été assuré.

De fait, les mécanismes actuels de cumuls devraient être réexaminés dans le sens de la recherche d'un meilleur rapport coût/efficacité.

En ce qui concerne la validation des services auxiliaires, une réflexion est proposée d'ensemble sur le bien fondé d'opérations qui, en annulant les droits acquis au titre d'une précédente carrière au régime général et à l'IRCANTEC, conduisent à transférer sur le budget de l'Etat des charges de pensions pour des périodes effectuées dans d'autres régimes. Dans l'immédiat, une modification drastique des procédures et des délais d'instruction nécessaires aux transferts financiers est demandée.

D'une manière générale, le ministère chargé de la fonction publique ne peut qu'être favorable à l'ouverture d'un chantier de réforme des modalités de validation des services auxiliaires. Une telle modification suppose cependant une mise à plat de l'ensemble des procédures existantes, l'identification des points de blocages les plus fréquents, pour simplifier les procédures et sans doute modifier les relations avec les partenaires extérieurs (régime général, URSAFF et IRCANTEC).

On peut en outre s'interroger sur l'existence même des validations de services, qui trouvent en partie leur justification dans l'existence d'une condition de fidélité dans le régime de retraite des fonctionnaires. Ainsi, les validations de services offrent-elles aux agents titularisés la possibilité de se voir reconnaître une « reconstitution de carrière » en vue de la retraite alors que ce principe n'est pas retenu lors des opérations de titularisation.

En ce qui concerne la réaffiliation des titulaires sans droits au régime général et à l'IRCANTEC, une réflexion sur la condition de fidélité est suggérée. Celle-ci, ramenée à quinze années en 1964, n'a pas été modifiée depuis cette date alors que la réforme du régime général de 1975 a permis d'acquérir des droits à retraite après un trimestre de cotisations. Selon la Cour, « une telle évolution participerait puissamment à l'objectif de modernisation du système de retraite de la fonction publique ».

L'échec des efforts entrepris par les différentes parties en présence depuis 1990 pour accélérer les opérations de reversement au régime général et à l'IRCANTEC est constaté par tous les acteurs. Malgré leurs efforts, ceux-ci restent confrontés aux mêmes difficultés. Les mécanismes de réaffiliation, qui datent des années 1946-1955, sont peu compréhensibles et les tâches à réaliser demeurent complexes.

Le ministre chargé de la fonction publique estime que la situation des titulaires sans droits est sans doute un des éléments les plus importants de la modernisation des régimes de retraite et de leur réforme en raison de l'importance des flux financiers qu'elle génère et du nombre de fonctionnaires et, surtout, de militaires concernés. Les mesures à prendre en ce domaine pourraient utilement être inscrites au nombre des chantiers de modernisation du fonctionnement de l'administration.

S'agissant de l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer, le rapport estime qu'elle atteint des montants exorbitants dans certains territoires, notamment en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Plus encore, l'application du principe d'identité de traitement entre actifs et pensionnés résidents dans les territoires d'outre-mer lui semble en l'espèce absurde, dans la mesure où la résidence des pensionnés ne résulte pas d'une obligation de service mais d'un choix personnel. En conséquence, la disparition pure et simple de cette indemnité, injustifiée et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite, est demandée.

Les décrets instituant la majoration de pension sont en effet très anciens (1952 et 1953) et visent, outre le code des pensions, la caisse de retraites de la France d'Outre-Mer. Le décret n° 53-862 du 11 septembre 1953 fixe ainsi au taux de 35 % la majoration applicable à Madagascar, la Réunion et les Comores. Il s'agit d'un même pôle géographique, ce qui explique l'alignement des conditions d'octroi.

Les Antilles et la Guyane n'entrent pas dans ce dispositif qui, à l'époque, reposait essentiellement sur un principe de compensation des disparités monétaires entre francs métropolitains et francs CFA en vigueur à la Réunion et en Afrique noire. Depuis 1975, le franc CFA a disparu de la Réunion. Un avantage de pension continue toutefois à être accordé aux retraités qui s'installent dans ce département d'Outre-Mer.

Le versement d'une telle indemnité peut paraître anachronique du seul point de vue des droits à pension. Il s'agit là d'une question qui s'inscrit dans le contexte des politiques menées par les gouvernements successifs à l'égard de ces collectivités.

Sur le chapitre 11 relatif à la gestion des pensions par les services de l'Etat :

L'organisation de la gestion des pensions est décrite par la Cour comme éclatée et lourde.

La préparation des dossiers de propositions de pension, les structures et l'organisation interne des différents services intervenant dans la chaîne des pensions ainsi que les procédures de contrôle devraient en effet être réorganisés. L'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations d'après-guerre, les évolutions de la gestion prévisionnelle des effectifs, les demandes croissantes d'information des fonctionnaires eux-mêmes rendent nécessaire une réforme en profondeur du schéma tel qu'il a été conçu et mis en œuvre en 1964.

Sur le chapitre 12 relatif au système d'information :

S'agissant du système d'information, qualifié par la Cour de déficient, le ministre chargé de la fonction publique souligne que les liquidations de

pensions sont réalisées dans des conditions qui n'entraînent pas de retard dans la mise en paiement des retraites.

Les transferts d'informations nécessaires au service des pensions s'effectuent selon des modalités variables suivant l'effort et le degré de modernisation consentis par les différents acteurs. La mise en place d'une interface commune a permis de pallier certaines insuffisances. De fait, le développement de la gestion informatisée des ressources humaines a rarement privilégié la gestion des retraites.

Un effort d'évaluation des besoins informatiques ainsi qu'un plan de modernisation et de suivi, paraissent nécessaires pour modifier durablement cette situation, en coordination avec les mesures adoptées en matière de gestion des personnels. Cet effort constitue un préalable obligé à la construction du « compte individuel de retraite », dans l'optique d'une mise en œuvre du droit à l'information tel que préconisé par le Conseil d'orientation des retraites. Enfin, il faut souligner l'importance de la proposition de couplage avec les SIRH.

***Sur le chapitre 13 relatif aux coûts de gestion des pensions par les services de l'Etat** :*

La Cour estime que ces coûts sont mal cernés.

Ce constat repose sur une estimation au terme de laquelle la chaîne des pensions des fonctionnaires de l'Etat emploierait environ 4 000 agents (équivalents temps complet). Le nombre de dossiers de premiers droits traités par agent et par an s'élèverait à 26, contre 40 dans le cas du régime général.

La méthode de la comparaison adoptée comporte des limites, que le rapport reconnaît par ailleurs : les opérations effectuées peuvent présenter certaines spécificités (validations de services, réaffiliation des titulaires sans droits, etc.). De même, la CNAV a externalisé certaines opérations de pré liquidation dans le cadre de conventions passées avec les régimes de retraite complémentaire et des associations. En fait, le ministre chargé de la fonction publique estime que le régime de la CNRACL aurait comporté des termes de comparaison plus adéquats.

Il reste que l'absence d'un document retraçant l'ensemble des dépenses de gestion du régime rend nécessaire une modernisation de la gestion des retraites.

REPONSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE

Les pensions des personnels de direction régis par le décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001

Examinant les modalités d'application aux pensionnés des réformes statutaires bénéficiant aux actifs (prévues par l'article L. 16 du code des pensions), la Cour rappelle qu'une circulaire du ministère du budget du 5 juillet 1993 a été prise dans le but d'harmoniser les pratiques antérieures et a, notamment, proscrit dans les tableaux d'assimilation toute disposition relative à la conservation d'ancienneté.

Si les modalités de cette circulaire ont été mises en œuvre de manière quasi-systématique depuis 1993, la Cour remarque que divers textes statutaires ont été pris récemment, "qui prévoient, avec des formulations ambiguës, la prise en compte de la notion d'ancienneté d'échelon pour les révisions des pensions à effectuer" et donne l'exemple du décret du 11 décembre 2001 relatif au corps des personnels de direction.

Ce décret organise la fusion des deux corps des personnels de direction en un corps unique. Son article 32 précise que les actifs sont classés à identité d'échelon avec conservation d'ancienneté d'échelon acquise et que "pour l'application des dispositions de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite aux personnels de direction retraités, les mêmes règles sont utilisées pour fixer les nouveaux indices de traitement mentionnés à l'article L. 15 dudit code".

L'assimilation des retraités prévue dans ces conditions n'a aucune incidence dans le cas présent sur l'évolution des pensions des personnels concernés. En effet, la création du corps unique s'est effectuée en conservant les bornes indiciaires, le nombre et les durées d'échelon des deux corps précédents.

Une tentative d'approche de la productivité de la gestion par les effectifs

Dans le cadre des développements qu'elle consacre à l'examen des modalités actuelles de gestion des pensions par les services de l'Etat, la Cour s'est livrée "à une tentative d'estimation des effectifs globaux dédiés à cette activité", à partir d'informations élémentaires collectées dans les différents services. L'ensemble des indications présentées la conduit à conclure qu'en dépit des améliorations de productivité "la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat est d'une efficience médiocre".

Les "indications générales" tirées par la Cour du rapprochement des données concernant les coûts de gestion des régimes de retraite obligatoire appellent, de la part du ministère, les commentaires suivants.

L'estimation de 4 000 agents retenue par la Cour pour évaluer les effectifs mobilisés dans les services de l'Etat pour la gestion des pensions des fonctionnaires semble très élevée. En effet, l'extrapolation à l'ensemble des ministères civils du nombre d'agents mobilisés à l'éducation nationale (970) sur la base du poids de ce ministère dans le total des pensions civiles liquidées (55 %) conduit à un effectif proche de 1 800 et non de 4 000.

Si l'écart entre ces deux estimations correspond à la prise en compte des agents des services payeurs et de la partie des effectifs du service des pensions du ministère des finances qui effectue le contrôle et la concession des pensions (selon les estimations du ministère, ces effectifs seraient proches de 900), les éléments de comparaison avec le régime général de la sécurité sociale doivent être revus.

En effet, s'agissant des 970 agents mobilisés à l'éducation nationale, si un gestionnaire gère 38 dossiers en moyenne (37 104 nouvelles pensions ayant été liquidées en 2002), il convient d'observer qu'une partie du travail effectué correspond à des tâches assurées, non pas par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), mais par les URSSAF et la branche maladie de la sécurité sociale, dont les effectifs ne sont pas pris en compte par la Cour dans sa comparaison. Elles recouvrent :

- *la gestion des cotisations des agents détachés,*
- *la gestion des congés pour étude et des congés pour formation professionnelle,*
- *la validation des services auxiliaires (y compris états authentiques),*
- *les allocations temporaires d'invalidité,*
- *les pensions d'invalidité.*

Les trois premières tâches évoquées sont en effet des opérations de régularisation financière et d'encaissement des cotisations qui trouvent leur équivalent dans le travail des URSSAF. Les deux dernières relèvent clairement de la branche maladie.

A l'éducation nationale, les effectifs mobilisés par les tâches évoquées peuvent être estimés comme suit :

- *s'agissant des validations de services auxiliaires, la norme la plus basse communément admise pour les services déconcentrés du ministère est de 50 % de l'effectif dédié aux pensions (y compris invalidité) et 50 % aux validations de services auxiliaires ; un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) daté de novembre 1987 conclut sur ce point que "c'est au total 55 % environ*

du coût complet du dispositif qui se rattache aux validations de services auxiliaires" (annexe V alinéa 13) ;

- *s'agissant des pensions d'invalidité et allocations temporaires d'invalidité, qui font aussi l'objet de procédures lourdes, quel que soit le type de régime, 11 % des effectifs est mobilisé par la gestion de ces dossiers.*

Ainsi, la prise en compte de ces diverses corrections ramènerait la base de comparaison pour l'Education nationale à 432 personnes (soit la moitié de 970 moins 11 %). En 2002, ces 432 personnes ont liquidé 37 104 pensions nouvelles (soit 86 pensions par agent environ), tandis que les 13 000 agents du régime général de sécurité sociale ont liquidé 518 000 nouveaux dossiers (soit 39,8 dossiers par agent). En réintégrant la mise en paiement des pensions civiles, on arrive à des taux tout à fait comparables.

Enfin, il convient d'ajouter à ces éléments chiffrés que le régime de la sécurité sociale est un régime de base. L'effectif de la CNAV ne comprend pas celui des régimes complémentaires qui pourtant, dans la plupart des cas, sont obligatoires. En toute logique, le régime des pensions civiles de l'Etat devrait être comparé à l'ensemble composé par la CNAV et les régimes complémentaires obligatoires, puisqu'il assure l'équivalent des deux prestations.

❖

Il semble donc, faute de bénéficier de l'ensemble des éléments d'appréciation de la Cour, que le jugement porté sur la productivité de la gestion des services de pension devrait être très largement nuancé. S'agissant plus particulièrement de l'éducation nationale, il nous apparaît très contestable.

En effet, depuis 1989, le service des pensions de l'éducation nationale a mis sciemment l'accent sur sa productivité dans tous ses rapports semestriels et poursuit des efforts soutenus, dans le cadre d'une démarche de modernisation progressive visant à une amélioration de la gestion des pensions civiles de l'Etat. La productivité de ce service a progressé de 275 % depuis 1990, comme le prouve la collation des rapports chiffrés de ces 15 dernières années, rapports qui étaient à la disposition de la Cour.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER ET DU SECRETAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS ET A LA MER

Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt des observations de la Cour des comptes sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat dont les charges représentent, comme le souligne la Haute juridiction, le deuxième poste des dépenses de l'Etat.

Tout d'abord, il nous semble utile de préciser à la Cour des comptes que, depuis 2002, nos services pour la partie concernant l'équipement se sont engagés dans une démarche de modernisation et d'informatisation de la gestion des dossiers des pensions des agents du ministère avec, à terme, le développement de téléprocédures et de transmissions dématérialisées.

Ensuite, nous souhaitons apporter quelques précisions quant à la politique de promotion des personnels en fin de carrière, le classement des emplois en services actifs et les mesures adoptées pour le calcul des pensions des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA).

La politique de promotion des personnels en fin de carrière

La Cour des comptes note que le secteur de l'équipement et du logement avec 8 % de nombre de promotions obtenues entre six et sept mois avant la radiation des cadres se situe au taux moyen de promotion observé, le secteur de l'aviation civile faisant apparaître un taux de 20 %.

Il ne saurait être conclu, en raison de ce dernier chiffre, qu'une politique délibérée d'avancements tardifs a été mise en place.

Pour les trois corps spécifiques à la navigation aérienne qui recouvrent 75 % des départs en retraite des cadres, c'est-à-dire les ingénieurs du contrôle et de la navigation aérienne, les ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne et les techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, les promotions d'échelon et de grade relèvent plus de l'automaticité que du choix puisqu'elles sont essentiellement liées aux qualifications obtenues. Les seules interventions possibles peuvent porter sur des promotions de grade concernant surtout des agents de petite catégorie et se situent à des niveaux très inférieurs au taux de 20 %. Sous réserve d'une analyse plus approfondie, le phénomène résulte vraisemblablement du choix des agents de partir en retraite juste après avoir obtenu le bénéfice d'un avancement d'échelon.

Le classement des emplois en services actifs

La Cour des Comptes observe que le classement en services actifs, dont certains très anciens, qui permet aux agents concernés l'ouverture des droits à pension avant 60 ans, relève d'une logique catégorielle et non fonctionnelle et, à ce titre, nécessite d'être réexaminé.

Certains emplois sont classés en services actifs parce qu'ils entraînent pour les agents concernés des risques, des astreintes ou des responsabilités exceptionnelles. L'exercice du contrôle de la navigation aérienne, caractérisé par un enjeu de sécurité intérieure, comporte des responsabilités importantes. Les agents d'exploitation et les chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'Etat bénéficient également du service actif à l'occasion de l'exécution de leurs missions de service public. Ils sont en effet régulièrement appelés à réaliser des tâches pénibles et dangereuses et sont exposés à des risques d'accidents plus fréquents et plus graves que le reste des personnels du ministère. Ainsi en 2001, cette catégorie d'agents qui représente 27 % de l'effectif total du ministère a connu cinq accidents mortels sur un total de sept pour l'ensemble du ministère et a été concernée par 54 % des jours d'arrêt imputables à un accident et par 58 % des accidents avec arrêt de travail.

Il convient de noter que le classement des emplois en services actifs a évolué en fonction de plusieurs réformes statutaires qui ont concerné plusieurs corps. Tel a été le cas pour le corps des conducteurs des travaux publics de l'Etat qui sont devenus contrôleurs des travaux publics de l'Etat par le décret n°88-399 du 21 avril 1988. Les corps des électromécaniciens de phares et des moniteurs vérificateurs ont été mis en extinction avec possibilité d'intégration dans le corps des contrôleurs des travaux publics de l'Etat par décrets du 14 mai 1991 et du 21 avril 1988. Le corps des techniciens de contrôle des établissements de pêche maritime est devenu corps des techniciens des cultures marines par le décret n°97-886 du 25 septembre 1997. Le corps des ingénieurs géographes a été intégré dans le corps des ingénieurs des ponts et chaussées par le décret n°2002-523 du 16 avril 2002.

Il faut également signaler que pour bénéficier de la validation de leur activité en service actif, les agents du corps des contrôleurs des affaires maritimes et des syndics des gens de mer doivent répondre à deux conditions cumulatives : appartenir à la spécialité "navigation et sécurité" et être affectés sur un moyen nautique des affaires maritimes ou dans un centre de sécurité des navires.

La « bonification du cinquième »

La Cour des Comptes constate que la bonification de cinq annuités accordée aux ICNA est liée à leur situation particulière au regard du droit de

grève. En fait, ce bénéfice du cinquième trouve sa justification première dans la limite d'âge imposée par la spécificité des fonctions qui doivent être interrompues dès lors que les contraintes liées à l'âge ne paraissent plus compatibles avec la sécurité des vols. Cet âge a été estimé à 57 ans.

Les conditions dérogatoires d'intégration de certaines indemnités dans le calcul des pensions

Comme le note la Haute juridiction, le taux des retraites des ICNA est très faible comparé à celui de la plupart des fonctionnaires. Cette situation a justifié la mise en place d'un dispositif compensateur sous forme de NBI, de façon à permettre aux agents d'adhérer à un système complémentaire de type PRÉFON.

Le décret n°99-580 du 9 juillet 1999 qui consolide le dispositif sur le plan réglementaire. Ce décret a été établi sur des critères d'attributions spécifiques permettant à l'ensemble des agents, pour l'année 2001, de porter le taux de remplacement au départ à la retraite de 42,9 % à 49,5 %. Ce chiffre étant encore sensiblement en retrait des taux de remplacement dont bénéficient la plupart des fonctionnaires, une allocation temporaire complémentaire a été créée. Cette allocation est strictement limitée à huit ans et porte en 2001 le taux de remplacement pour les ICNA à 58 % pendant la seule période de perception.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'OUTRE-MER

La cour des comptes traite dans son rapport particulier des deux points suivants :

• Les bonifications d'annuités accordées aux fonctionnaires civils de l'Etat pour services dans les départements et « territoires » d'outre-mer au titre de la bonification de dépaysement pour services civils hors d'Europe de l'article L. 12a) du code des pensions civiles et militaires de retraite.

• Les majorations de pension accordées, au titre du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952, aux fonctionnaires civils de l'Etat qui résident pendant leur retraite à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre et Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française ou à Wallis et Futuna.

Le ministère de l'outre-mer souhaite apporter en réponse les éléments ci-après :

Bonifications d'annuités au titre de la bonification de dépaysement pour services civils hors d'Europe de l'article L. 12a) du code des pensions, applicables dans les départements et les « territoires » d'outre-mer

Ce dispositif, dont l'origine est très ancienne comme le rappelle la Cour, a été maintenu en vigueur et modifié au fil du temps, dans la mesure où il participe d'un ensemble de dispositions de nature à compenser les contraintes d'un service dans les pays ou territoires considérés, contraintes qui tiennent à la fois à l'éloignement, avec toutes ses conséquences professionnelles et personnelles, et à des facteurs propres à chacune des résidences administratives concernées.

Faute de compensation, les emplois de l'Etat outre-mer, notamment les emplois d'encadrement les plus qualifiés, ne seraient pas suffisamment attractifs pour être pourvus dans des conditions satisfaisantes.

La ministre de l'outre-mer, dès lors qu'un système de compensation est maintenu à un niveau suffisant, n'est toutefois pas opposé à ce que le système de la bonification de dépaysement pour services civils hors Europe fasse l'objet d'un examen particulier dans le cadre de la réforme des régimes de retraite et à la lumière des dispositifs de substitution qui pourraient être mis en place.

L'attention est appelée sur le fait qu'au moment où l'Etat éprouve de plus en plus de difficultés pour affecter du personnel d'encadrement outre-mer, il serait particulièrement contre-productif de supprimer tout mécanisme de compensation permettant de conserver une forte attractivité des postes offerts.

Toute réforme doit faire l'objet d'une approche d'ensemble et ne saurait exclure que les seules collectivités d'outre-mer de la liste des territoires ouvrant droit à la bonification.

Force est de constater en effet que de nombreux pays hors d'Europe offrent des conditions de vie, de sécurité et des facilités de travail comparables, voire parfois supérieurs à ceux des collectivités d'outre-mer.

Majorations de pension au titre du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 aux fonctionnaires civils de l'Etat qui résident pendant leur retraite à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre et Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française ou à Wallis et Futuna

Les majorations de rémunérations et de pensions servies aux fonctionnaires civils de l'Etat qui résident dans certaines collectivités d'outre-mer sont destinées à prendre en compte le coût de la vie élevé constaté dans ces collectivités. Ces majorations sont, en ce qui concerne les

rémunérations des actifs, indispensables pour maintenir l'attractivité des emplois concernés.

Cet objectif n'est bien évidemment pas transposable aux retraités. Il n'en demeure pas moins que ces derniers doivent faire face à un moment où leurs revenus sont généralement moindres au niveau élevé des prix locaux.

Si le système actuel est susceptible d'entraîner l'installation de retraités supplémentaires dans ces collectivités, il convient d'éviter qu'à l'inverse l'éventuelle suppression des majorations ne crée un phénomène sensible de départs dans cette catégorie de population, y compris celle qui est originaire de territoires concernés.

Un éventuel maintien du dispositif suppose toutefois un renforcement du contrôle de la présence effective, sur la voie duquel l'administration s'est d'ores et déjà engagée.

REPONSE DU PRESIDENT DE FRANCE TELECOM

Les éléments du rapport public particulier sur « Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat » n'appellent pas d'observations spécifiques de la part de France Télécom, mis à part les deux points suivants, relatifs à la gestion des fins de carrière et le service actif.

La gestion des fins de carrière

Le rapport rappelle que les agents ayant eu un déroulement de carrière normal atteignent en principe les derniers échelons de leur grade bien avant leur fin de carrière.

En outre, il souligne que plusieurs ministères mènent une politique active de promotions tardives « coups de chapeau » en dysharmonie avec les pratiques classiques en matière d'avancement d'échelon.

On observe néanmoins qu'à France Télécom, près de 70 % des fonctionnaires n'atteignent pas l'indice sommital de l'échelle de leur grade lors de leur départ à la retraite.

Ceci s'explique notamment par la spécificité des statuts particuliers des corps de classification mis en place à compter de 1993 et pour lesquels les fonctionnaires de France Télécom ont opté à plus de 95 % pendant les six années pendant lesquelles le droit d'option a été ouvert. En effet, les statuts particuliers régissant ces corps ne prévoient pas la possibilité de retarder ou d'accélérer l'attribution des échelons qui sont dotés de durée moyenne fixe.

De plus, les volets sociaux qui ont accompagné les différentes étapes de la réforme institutionnelle de France Télécom, en 1991 et 1996, ont prévu l'attribution d'indices ou de points indiciaires à des fonctionnaires détenant certains grades. Ces indices sont consolidés pour le calcul de la pension des intéressés, par l'attribution d'un grade dont l'échelle indiciaire détient cet indice ou un indice qui en est proche.

Enfin, l'échelon sommital du grade le plus élevé dans la hiérarchie des corps de classification de France Télécom est assorti de l'indice brut 966. France Télécom s'est vu attribuer un dispositif statutaire permettant de consolider – par voie de promotion – pour la retraite un indice supérieur à l'indice 966 pour les fonctionnaires titulaires de ce grade et qui occupent en position de détachement un emploi supérieur dont les indices ne conduisent pas à pension.

Les emplois classés en service actif

Il convient de rappeler qu'aucun grade des corps de classification n'ouvre doit au service actif.

Les fonctionnaires qui ont été intégrés dans ces grades avant d'avoir acquis 15 ans au titre du service actif ont perdu tous les droits qu'ils avaient acquis précédemment lorsqu'ils n'avaient pas totalisé 15 annuités dans cette classification.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES TRAVAILLEURS SALARIES (CNAVTS)

Je vous prie de trouver ci-joint les éléments que la CNAV est en mesure d'apporter aux thématiques qui la concernent plus particulièrement.

1. Observations relatives au chapitre X – point II (« La validation des services auxiliaires »)

• « Des circuits inutilement compliqués dans la validation des services auxiliaires »

Les termes de ce paragraphe « dans tous les autres départements ministériels l'ancienne procédure est toujours en cours… » interpellent la CNAV.

En effet, à la demande de la direction de la sécurité sociale, la procédure simplifiée mise en place au 1.01.1994 avec l'éducation nationale,

a été étendue progressivement – de 1994 à 1996 – à l'ensemble des régimes spéciaux de retraite.

La date du 1.10.19954 a été fixée d'office comme date d'entrée dans le dispositif pour ceux n'ayant pas répondu expressément à la CNAV, les demandes présentées selon l'ancienne procédure sont d'ailleurs rejetées.

Ainsi, à notre connaissance, cette procédure est à ce jour généralisée et appliquée notamment par les départements ministériels cités (économie et finances, affaires sociales…).

Elle a considérablement simplifié le dispositif et contribué à améliorer les délais de traitement des dossiers même si, ponctuellement, quelques difficultés peuvent apparaître.

• « Un dispositif donnant lieu à des flux financiers mal identifiés et partiels »

« Le principe même de ces transferts financiers s'appliquant à des régimes de répartition … Tout reversement de cotisations ultérieurement est donc injustifié ».

L'article D. 173-16 du code de la sécurité sociale (D. 50-133 du 20.01.1950) pose le principe selon lequel le rétablissement dans les droits au régime général (art. L. 5 CPCMR) doit intervenir dans le « délai d'un an à compter de la radiation des cadres », respectant ainsi la logique de répartition.

La dérogation introduite le 7 février 1957 par lettre ministérielle aux termes de laquelle il doit toujours être donné suite aux demandes même formulées après ce délai conduit aux situations exposées dans le chapitre X, point III « la réaffiliation des titulaires sans droits à pension au régime général et à l'IRCANTEC ».

A défaut d'un retour à une application stricte du texte (qu'en est-il en effet des assurés dont les opérations de rétablissement sont forcloses et qui ne peuvent néanmoins bénéficier d'une pension du régime spécial ?) une solution a pu être envisagée. Elle consistait en une « actualisation du montant des cotisations versées pour assurer, au régime encaisseur, au moment du versement, un niveau de ressources équivalent à celui qui aurait été retiré par ce régime si ces versements étaient intervenus en temps voulu ; l'actualisation n'étant pas contraire à la logique du principe de répartition.

Cette solution aurait dû également s'appliquer dans une même logique aux validations de services où le régime général, à l'inverse des rétablissements, reverse au régime des fonctionnaires des cotisations d'assurance vieillesse (parts patronale et salariale) lesquelles sont actuellement non revalorisées, sachant toutefois que les transferts dans le sens RG vers RS sont plus importants que dans le sens contraire.

Compte tenu de ce qui précède le statu quo prévaut.

• « La Cour estime que c'est le principe … inférieur à 6 mois »

Il n'appartient pas à la CNAV de se prononcer sur la suppression ou non du dispositif de validation de services auxiliaires.

Ceci étant, il conviendrait de mesurer si les transferts financiers tels qu'ils sont prévus actuellement n'avantagent pas globalement le régime général qui, au final, se « débarrasse » vers le régime de la titularisation, des droits à pension de vieillesse en contrepartie de cotisations non revalorisées.

S'agissant de la simplification envisagée, à savoir de régler tout dossier de validation dans l'année qui suit la titularisation, à défaut de l'abandon pur et simple du dispositif, la CNAV ne peut que se rallier à la proposition émise, ce délai étant l'objectif fixé dans le cadre de la procédure simplifiée (phase de pré-annulation et de transfert des cotisations).

2. Observations relatives au chapitre X – point III (« La réaffiliation des titulaires sans droits à pension au régime général de l'IRCANTEC »)

La proposition formulée en conclusion consiste, à terme, à supprimer dans le régime des fonctionnaires civils la condition de stage requise (quinze ans) pour ouvrir droit à pension.

Elle mettait fin aux opérations de rétablissements dans les droits au régime général pour les fonctionnaires civils (simplification).

En termes d'incidences financières, le régime général ne devrait plus payer de pensions (revalorisables) alors qu'il n'a reçu que des cotisations non revalorisées, ce décalage étant toutefois pondéré par le fait que celles-ci sont basées sur toute la période sur le dernier salaire perçu donc a priori plus élevé (sans excéder cependant le plafond).

Les incidences financières au niveau de l'Etat seraient importantes.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IRCANTEC

En application des dispositions de l'article R. 136-1 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-dessous la réponse que souhaite apporter l'IRCANTEC.

En terme de méthode, il est préalablement précisé que cette réponse ne porte que sur les extraits du chapitre X du rapport (points II et III) qui seuls ont été communiqués à l'IRCANTEC.

"Les principales règles caractéristiques du régime"

Il est rappelé que le conseil d'administration de l'IRCANTEC ne dispose pas de pouvoir réglementaire et donc n'est pas habilité à se prononcer sur le bien fondé du corpus des règles.

Pour autant, l'IRCANTEC a eu l'occasion de faire connaître sa manière de voir dans le cadre d'un rapport de l'IGAS signé par M. Chadelat.

La Cour précise que la procédure simplifiée mise en place à partir de 1994 concernant l'instruction des dossiers de l'éducation nationale "a conduit à transférer à la sécurité sociale et à l'IRCANTEC le soin de procéder au décompte des cotisations à annuler".

Ce type de transfert a certes pour objet de diminuer les coûts de gestion de l'Etat, mais l'IRCANTEC attire l'attention sur l'importance qu'il y a à ce que le financement de la mise en place de la procédure soit justement répartie entre tous les acteurs.

Un dispositif donnant lieu à des flux financiers mal identifiés et partiels (chapitre X – point II-C)

La Cour précise que "le principe même des flux financiers s'appliquant à des régimes par répartition peut être critiqué du simple point de vue conceptuel : le principe de répartition signifie que les pensions sont financées par les cotisations versées par les actifs au cours de l'année même". L'IRCANTEC est très attaché au principe de la répartition.

La réaffectation des titulaires sans droits à pension au régime général et à l'IRCANTEC (chapitre X – point III)

La Cour traite de la règle des quinze ans et des difficultés d'application du décret n° 90-1050. L'IRCANTEC a mis en place une procédure de simplification qui a pour objet de limiter l'impact financier sur les nouveaux retraités.

Le rapport précise que la "mise en œuvre des propositions ... participerait puissamment à l'objectif de modernisation du système de retraite de la fonction publique". L'IRCANTEC peut partager le constat de la lourdeur des procédures mais ne saurait accepter de modifications que dans la mesure où les droits de retraités et des actifs seraient préservés et où les coûts de gestion supplémentaires engagés pour leur mise en œuvre seraient équitablement répartis entre les différents acteurs que sont l'Etat et les institutions de retraite.