

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 11 février 2009 à 9h30

« Les régimes de la Fonction publique et les autres régimes spéciaux : le point sur les réformes récentes »

<b>Document N°3</b>
---------------------

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

**La problématique des « titulaires sans droit à pension »  
dans les régimes de retraite de la fonction publique**

*Direction du budget*

---

## **Note pour le Conseil d'orientation des retraites sur la problématique des « titulaires sans droit à pension » dans les régimes de retraite de la fonction publique**

---

À l'occasion des discussions sur la réforme du régime complémentaire des agents publics (IRCANTEC), les organisations syndicales ont soulevé la question de la situation des fonctionnaires et militaires ne répondant pas à la clause de durée de stage de 15 ans qui conditionne le droit à pension dans les régimes de fonctionnaires.

En effet, ces agents sans droit à pension au titre des régimes de fonctionnaires sont affiliés rétroactivement au régime général et à l'IRCANTEC dans le cadre d'une procédure de rétablissement comprenant à la fois le transfert des périodes d'assurances et le versement de cotisations rétroactives, part salariale et part employeur.

En vue de faire le point sur les difficultés engendrées par ces transferts, tant pour les affiliés que pour les régimes, et de proposer des solutions pour y remédier, le secrétaire d'État chargé de la fonction publique s'était alors engagé à installer un groupe de travail associant des représentants des fédérations syndicales ainsi que les représentants des administrations concernées.

Ce groupe de travail a été installé le 6 novembre 2008 et devrait rendre son rapport fin février 2009. Il est chargé de :

- *« dresser un état des lieux :*
  - *du nombre d'agents concernés, leur origine professionnelle (civils, militaires,...), le montant des rappels demandés et leur dispersion, les délais écoulés depuis la séparation avec l'employeur public, ...*
  - *des transferts induits entre l'IRCANTEC, d'une part, et les régimes de fonctionnaires, d'autre part, par les transferts de période et les charges de gestion afférentes ;*
- *identifier concrètement les difficultés posées aux agents, aux employeurs et aux organismes de sécurité sociale par ces transferts de période et les rappels de cotisations ;*
- *proposer des voies d'amélioration mettant fin structurellement à la situation actuelle, sans retenue juridiques. Les propositions pourront différer entre les fonctionnaires et les affiliés sous statut militaire du fait des règles d'affiliation et de rémunération différentes. Elles pourront également distinguer les personnes en place et les futurs recrutés. »*

### **A) Les deux premières séances ont permis d'établir un état des lieux de la procédure actuelle.**

Les réponses au questionnaire transmis aux employeurs et aux organismes de retraite (CNAV, CNRACL, IRCANTEC, Service des pensions) ainsi que les documents communiqués par les différentes parties ont permis de mieux connaître les caractéristiques de la procédure de d'affiliation rétroactive des titulaires sans droit au régime général et à l'IRCANTEC.

#### **1. Quelques éléments statistiques**

Depuis 2000, le flux annuel moyen des titulaires sans droit est d'environ 30.000 personnes. La carrière réalisée au sein des fonctions publiques représente une durée moyenne de 4 ans et 80 % de la population concernée à une carrière d'une durée inférieure à 6 ans.

Au sein de cette population, 2 classes d'âge se distinguent, les 20-29 ans (dont 40 % de militaires) qui représente 29 % des effectifs réaffiliés en 2007 à l'IRCANTEC et les 55-64 ans qui représentent près de 50 % de ce même flux. Cet accroissement important entre 55 ans et 64 ans a 2 origines, des entrées tardives dans la fonction publique (notamment à l'occasion de titularisations) et des rétablissements tardifs (plus de la moitié des dossiers en retard traités en 2007 concernaient des départs de la fonction publique des années 1970 et plus d'un tiers des périodes antérieures).

L'étude réalisée sur l'ensemble des comptes de titulaires sans droit gérés par l'IRCANTEC (arrêtée fin 2006) met en évidence la prédominance des militaires et des fonctionnaires territoriaux qui représentent respectivement 26 % et 28 % des effectifs de cette population. Les fonctionnaires hospitaliers représentent seulement 11 % des effectifs et les fonctionnaires de l'éducation nationale et de la recherche, 8%.

## **2. Les principaux enseignements de l'état des lieux**

### **• Un processus complexe**

Le rattachement au régime général d'un titulaire sans droit peut impliquer jusqu'à 4 acteurs : la dernière administration employeur (maître d'œuvre du dossier), la CNRACL (cas des fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers), le régime général et l'IRCANTEC.

Par ailleurs, les sollicitations fréquentes des administrations employeurs en cas de pièces justificatives manquantes contribuent à accroître le nombre d'acteurs. Deux éléments semblent favoriser cette implication :

- la difficulté de constituer des dossiers exhaustifs pour la détermination du calcul des transferts ;
- le parcours multi-employeurs des titulaires sans droit, qui rend la reconstitution de carrière plus complexe et accroît de ce fait le nombre potentiel d'administrations sollicitées<sup>1</sup>.

Cette complexité se traduit par des traitements personnalisés des dossiers nécessitant des temps de traitement très long et mobilisant un personnel important en back-office.

### **• Un circuit de l'information perfectible**

Les difficultés constatées tant au niveau de la recherche de l'information que de sa gestion fluide rendent les coûts de gestion de l'information au cours de la procédure de titulaire sans droit élevés.

La nécessité de reconstituer une carrière administrative sur un horizon de moyen-long terme, parfois ponctuée par des interruptions de carrière, rend la recherche de l'information difficile. Deux raisons rendent cet exercice plus difficile pour les militaires :

- l'absence d'immatriculation au régime général (NIR) ;
- la subordination de la réaffiliation à une délivrance de l'attestation par l'autorité militaire qui n'est faite qu'à partir de 55 ans, induisant de facto un intervalle long entre la date de départ des armées et le rattachement au régime général<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A noter qu'il incombe au dernier employeur de reconstituer toute la carrière de l'agent.

En matière de gestion de l'information, deux éléments au moins paraissent de nature à allonger la durée de traitement de l'information :

- la saisine multiple imposée par l'absence d'un processus intégré global et la coexistence de deux processus différents pour le régime général et l'IRCANTEC augmentent le risque d'erreur ;
- la coexistence de plusieurs procédures suivant qu'il s'agit de civils ou de militaires.

- **Un processus incompris des agents**

Le processus suscite une incompréhension liée à deux causes principales :

- les appels de cotisations complémentaires de l'IRCANTEC<sup>3</sup> (cause principale) qui nécessite une gestion au cas par cas insatisfaisante (recours amiable direct ou devant les commissions de recours gracieux) ;
- les difficultés pour les titulaires sans droit pour obtenir une estimation de leur future pension.

**B) Face à ce constat, des solutions adaptées aux difficultés rencontrées sont actuellement étudiées par le groupe de travail.**

Au vu de la complexité et de la diversité des processus mis en œuvre, le groupe de travail a estimé qu'on ne pouvait se contenter d'ajustements à la marge et qu'une réforme de fond était nécessaire afin notamment de réduire les difficultés de compréhension du système pour les agents et les coûts de gestion pour chaque régime et employeur.

A cette fin, il a été décidé de retenir une série de critères permettant d'évaluer les diverses propositions envisageables :

- mesurer les conséquences du point de vue de l'agent ;
- évaluer l'impact sur la gestion du régime (amélioration, simplification et optimisation du système) ;
- informer et communiquer (le dispositif doit être simple, clair et explicable) ;
- garantir la neutralité financière du dispositif (pas de bouleversement dans le système financier).

Enfin, plusieurs pistes d'évolution ont été retenues et devront être expertisées au cours des prochaines réunions. Le groupe de travail a décidé de l'inscrire dans un cadre général de réflexion sur l'ensemble des transferts (c'est-à-dire en élargissant la réflexion aux validations de services qui permet les transferts du régime général et l'IRCANTEC vers les régimes de la fonction publique) :

- affiliation directe au régime général et à l'IRCANTEC pour certaines populations dont on sait qu'elles ne rempliront pas la condition de durée de stage (réservistes, entrée tardive dans la Fonction publique...) ;
- transfert des périodes d'affiliation sans transfert de cotisations rétroactives (titulaires sans droit et validations) ;

---

<sup>2</sup> A noter que cette règle se justifie par le souci d'éviter des mouvements administratifs successifs, certains d'entre eux pouvant intégrer la fonction publique après leur départ de l'armée.

<sup>3</sup> Ces demandes s'expliquent par les écarts d'assiette et de taux de cotisation entre les trois régimes : régime des pensions civiles et militaires, régime général (CNAV) et régime complémentaire (IRCANTEC).

- réduction de la condition de stage de 15 ans (dispositif mis en place dans le cadre de la réforme des régimes spéciaux ;
- suppression des transferts de droits et de cotisation : chaque régime conserve la charge de ses affiliés (application d'une répartition pure) ;
- financement par l'employeur des cotisations complémentaires dues par les salariés.

Pour chacune de ses solutions, la période de transition devra être étudiée avec la plus grande attention.