

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 10 juin 2009 – 9 h 30

« Les règles des différents régimes : points de convergence, spécificités
et conséquences pour les assurés »

Document N°9

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

Les titulaires sans droit à pension

Direction du Budget

GROUPE DE TRAVAIL « Titulaires sans droit à pension »

Point d'information liminaire : le présent document récapitule les principales orientations discutées dans le cadre du groupe de travail reprises dans le projet de rapport du groupe de travail. Le projet de rapport sera examiné, début juin, par le groupe de travail.

La perception d'une pension au titre des régimes de fonctionnaires nécessite de justifier de 15 années de services effectifs en tant que fonctionnaire. Si cette condition n'est pas respectée, l'agent est alors affilié rétroactivement au régime général et au régime complémentaire des agents des collectivités publiques (IRCANTEC)¹ dans le cadre de la procédure dite des titulaires sans droits.

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette procédure ont notamment conduit les organisations syndicales, à l'occasion des discussions sur la réforme de l'IRCANTEC, à soulever cette question. Le secrétaire d'Etat 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 doit rendre son rapport début juin 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 titulaires sans droit.

¹ article L. 65 du Code des pensions civiles et militaires : « le fonctionnaire civil ou le militaire qui vient à quitter le service, pour quelque cause que ce soit, sans pouvoir obtenir une pension ou une solde de réforme, est rétabli, en ce qui concerne l'assurance vieillesse, dans la situation qu'il aurait eue s'il avait été affilié au régime général. des assurances sociales et à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (Ircantec) pendant la période où il a été soumis au présent régime. »

1. Un processus complexe

La procédure de rétablissement dans le régime général et à l'IRCANTEC comprend trois groupes d'acteurs : les derniers employeurs, les régimes d'origine, les acteurs des validations financière et administrative, notamment les régimes d'accueil.

Le rôle respectif de ces groupes et, au sein de ceux-ci, des différents acteurs présentent des différences, parfois notables, selon le type de régime (général ou complémentaire) et l'employeur d'origine de l'agent (État, collectivité territoriale, hôpital notamment).

La multiplicité des règles, la nécessité de distinguer les flux administratifs et financiers dans le traitement des dossiers, le nombre d'acteurs, la récurrence de leur intervention, contribuent à faire de la procédure de titulaire sans droit un processus particulièrement lourd.

Les quatre schémas joints en annexe, qui retracent les procédures pour les régimes général et complémentaire (IRCANTEC), dans le cas des agents issus des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, l'illustrent.

2. Des délais de traitement très longs

La complexité du processus et la multiplicité des acteurs freinent le traitement des dossiers. En dépit de la difficulté à établir une moyenne et nonobstant l'inégale complexité des dossiers, les délais de traitement sont considérés comme très longs.

Plusieurs autres éléments contribuent à freiner l'instruction des dossiers, notamment les envois tardifs des dossiers aux régimes, le traitement souvent manuscrit des données et la saisine parfois multiples des données.

3. Une mise en œuvre difficile et insuffisamment coordonnée

La diversité des règles en vigueur dans les caisses bénéficiaires, s'agissant des taux, de l'assiette et des modalités de versement, rend la procédure des titulaires sans droit structurellement complexe et difficile à mettre en œuvre.

Les efforts de coordination entre les différents acteurs, encore inachevés, s'agissant notamment de la dématérialisation des données, ne permettent de remédier à cette complexité que très partiellement.

4. Une procédure instable

Tous les éléments nécessaires au traitement du dossier ne sont pas fiables : des problèmes d'identification des bénéficiaires, notamment pour les militaires, et de formatage des fichiers sont avérés.

5. Une procédure coûteuse

Bien que la multiplicité des acteurs et la complexité du processus empêchent de documenter précisément le coût de la procédure des titulaires sans droit, son analyse laisse présager un coût élevé. Près de 200 emplois exclusivement dédiés à la procédure des titulaires sans droit ont ainsi été identifiés par les principaux acteurs.

6. Un processus incompris des agents

Le processus suscite une incompréhension liée à deux causes principales :

- les appels de cotisations complémentaires de l'IRCANTEC² intervenant de nombreuses années après le départ du secteur public et sans information préalable : les agents ont le sentiment d'avoir déjà payé leur dû ;
- 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.

1. Les critères

Afin de permettre une analyse partagée et objectivée, qui prenne en compte les différents aspects des solutions, il a été décidé de retenir cinq critères :

1. Point de vue de l'agent : impact financier sur l'agent de la piste évoquée, en termes de cotisations dues et de montant de pension perçu.
2. Rationalisation de la gestion des caisses de retraite : impact du dispositif envisagé sur la gestion administrative des transferts (organisation et coûts).
3. Impact sur la gestion de l'employeur : impact du dispositif sur la gestion administrative des dossiers par les employeurs (organisation et coûts).
4. Information et communication : évaluation de l'aptitude de l'employeur des caisses de retraite à communiquer aux assurés sur l'état de leur droit à pension dans le cadre du dispositif envisagé ou, du point de vue de l'agent, de la lisibilité de ses droits (régime d'affiliation et calcul du montant de retraite).
5. Neutralité pour le régime : impact du dispositif sur l'équilibre ou le pilotage du régime, notamment au regard du couple cotisations / prestations (existence de droits non financés, suppression de sources de financement...).

2. Les pistes d'évolution

Les cinq critères retenus ont servi de grille d'analyse pour évaluer les cinq pistes évoqués par le groupe de travail. Ces pistes portent exclusivement sur la question de l'affiliation rétroactive ; sont laissées de côté des modifications plus générales, qui seraient susceptibles de régler le problème (par exemple la convergence des taux de cotisations salariaux et des assiettes entre les régimes, de manière à éviter les déséquilibres et la cotisation salariale rétroactive au moment du transfert) mais qui auraient des conséquences pour l'ensemble des agents affiliés aux régimes concernés.

² 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)..

a) Piste n°1 : choisir une affiliation directe au régime général adaptée aux caractéristiques de certaines populations.

Cette première piste consiste à affilier d'emblée au régime général deux populations dont la réaffiliation, au vu de leurs caractéristiques objectives (âge au recrutement, durée de leur contrat, nature de leur service, quotité de leur travail), apparaît hautement probable : les militaires et les agents âgés ayant été régularisés tardivement, notamment dans la fonction publique territoriale.

S'agissant des militaires, la professionnalisation des armées a conduit à la généralisation des recrutements sous contrat : 30% des officiers de carrière, 50% des sous-officiers, la totalité des militaires du rang et des volontaires sont actuellement sous contrat.

En outre, les départs de la fonction militaire se font très majoritairement, s'agissant des militaires du rang et des volontaires (95%), après moins de 15 ans passées dans la fonction publique. Il paraît donc plus logique de retenir comme régime affiliation initial le régime général et l'IRCANTEC, quitte à procéder à une affiliation au régime des fonctionnaires pour la petite minorité poursuivant une carrière militaire au-delà de 15 ans. Il convient de signaler que le ministère de la Défense a indiqué son désaccord.

S'agissant des agents recrutés tardivement, l'état des lieux a fait apparaître un nombre important d'agents territoriaux, terminant leur carrière dans la fonction publique mais rétablis au régime général et à l'IRCANTEC parce qu'ils totalisent moins de 15 années de service.

Ces cas correspondent à des titularisations tardives dans la fonction publique.

Dans la mesure où l'âge de départ ne retraite se situe dans une fourchette comprise entre 60 ans (voire moins pour les catégories actives) et 65 ans (limite d'âge limite générale), un agent titularisé après 50 ans et n'ayant pas effectué de services dans la fonction publique ne sera pas en mesure d'accomplir 15 années de services en tant que fonctionnaire.

Plus généralement, l'affiliation directe au régime général et à l'IRCANTEC pour la retraite est sans effet sur les autres dispositions statutaires régissant ces agents, notamment l'adhésion des agents aux autres dispositifs de prévoyance prévus par leur statut (notamment les militaires avec l'affiliation au code des pensions militaires d'invalidité).

Piste d'évolution n° 1 :	Pour des populations identifiables d'avance comme probables futurs TSD, choisir l'affiliation directe aux RG / IRCANTEC pour éviter les transferts rétroactifs.
Impact sur l'agent	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prise en compte de l'intégralité du salaire au lieu du seul traitement indiciaire final dans l'assiette de cotisation au RG ; ○ Pas de cotisation salariale rétroactive demandée à l'agent ; ○ Meilleure information de l'agent.
Impact charges de gestion	Baisse significative du nombre d'affiliations rétroactives à traiter par les services (de l'employeur aux caisses de retraite), des gains nets en gestion : environ 20.000/an pour les militaires.
Impact transferts globaux	Diminution significative des transferts de cotisations rétroactives pour les TSD remplacés peu à peu par des cotisations directes pour les populations concernées.
Gestion flux/stock	Deux possibilités : 1° affiliation immédiate de l'ensemble des populations concernées (mais forte charge de cotisations rétroactives pour les régimes de titulaires auxquels ces agents sont actuellement affiliés) ; 2° affiliation directe pour les nouveaux recrutés et continuation du système des cotisations rétroactives pour les anciens recrutés (transition).
Commentaires	Traitement envisageable pour des catégories particulières (militaires, réservistes, fonctionnaires recrutés au-delà de 50 ans).

b) Piste n° 2 : continuer les transferts de périodes d'affiliation mais supprimer les transferts de cotisations rétroactives entre régimes et salariés.

Cette solution consiste à modifier simplement deux paramètres : les transferts financiers et les rappels de cotisation, qui sont supprimés.

Cette solution est préconisée par le rapport Chadelat (2000), pour palier les dysfonctionnements du système de transferts financiers de TSD et de validation de services.

Il convient toutefois de noter sur ce piste maintient l'ensemble du processus de gestion, dont l'analyse a souligné les nombreuses déficiences.

Ainsi, si la piste n° 2 permet une clarification financière et règle la question des rappels de cotisation, elle laisse entiers les problèmes liés à la constitution du dossier et à son traitement par les différents acteurs. Ainsi, les charges de gestion liées à la reconstitution des carrières et le rétablissement dans les droits, tant pour les employeurs que pour les caisses de retraite, ne sont pas résolues.

Par ailleurs, l'incertitude des agents quant à leurs droits de retraite subsistent.

Enfin, si la suppression de tout transfert financier supprime de *facto* les questions liées à ces transferts, que ce soit pour les agents ou pour les régimes, elle induit des déséquilibres

financiers entre les régimes de retraite et un problème de principe : les agents reçoivent des prestations de caisses d'assurance vieillesse auxquelles ils n'ont pas cotisé.

Piste d'évolution n° 2 :	Continuer les transferts de périodes d'affiliation mais supprimer les transferts de cotisations rétroactives entre régimes.
Impact sur l'agent	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pas de changement pour l'agent en matière de droits à retraite ; ○ Suppression des cotisations salariales rétroactives demandées à l'agent au titre des TSD et des validations de service ○ Pas d'amélioration en termes de visibilité et de compréhension pour l'assuré
Impact charges de gestion	Volume d'activité global inchangé. Ne conduit pas à alléger les charges de gestion pour les employeurs et les caisses de retraite
Impact transferts globaux	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fin des transferts financiers liés aux TSD et aux validations de services entre FPE, et CNRACL d'une part, et RG et IRCANTEC d'autre part. ○ Création d'un déséquilibre durable entre les régimes : le régime qui paie les prestations n'est pas celui qui a encaissé les cotisations.
Gestion flux/stock	Application des nouvelles dispositions aux futures radiations et titularisations.

c) Piste n° 3 : Abaisser la durée de stage dans les régimes de fonctionnaires.

Cette solution consiste à abaisser la durée de 15 ans de services nécessaire pour obtenir une pension de fonctionnaire en fonction d'une cible à définir. Elle revient ainsi à modifier la condition de fidélité visée aux articles L. 4 et L. 6 du code des pensions civiles et militaires. Cette durée a fait l'objet d'une réduction progressive au cours des siècles mais n'a pas évolué depuis 1964.

Il convient de noter qu'au vu de la durée moyenne d'activité des TSD constatée (4 ans), cette solution induirait une diminution significative de la condition de fidélité.

Cette piste concilie le principe de fonctionnement en répartition des régimes de retraite et une amélioration substantielle de la procédure des titulaires sans droit, par une diminution significative des transferts de droits et de cotisations entre les régimes.

Par cohérence globale, cette piste doit s'accompagner de la suppression des transferts liés aux validations de service.

Piste d'évolution n° 3 :	Réduction de la condition de stage.
Impact sur l'agent	Fin des rappels de cotisations salariales sauf pour les petites périodes. Visibilité sur les droits à retraite et compréhension du système : le régime qui verse les prestations est celui dans lequel l'activité professionnelle a eu lieu.
Impact charges de gestion	Forte minoration des charges de gestion puisque le volume des transferts est réduit.
Impact transferts globaux	Réduction des transferts liés aux TSD Cohérence : les droits demeurent dans les régimes où les cotisations ont été versées
Gestion flux / stock	Deux options pour l'application de la condition de stage pour les agents radiés mais non encore retraités : - celle en vigueur au moment de la (dernière) radiation des cadres (les affiliations rétroactives déjà effectuées sont entérinées, sauf retour ultérieur dans la fonction publique) ; - ou celle en vigueur au moment de la liquidation de la retraite (ce qui revient à annuler les transferts déjà effectués pour les populations non encore retraitées).
Commentaires :	Les avantages spécifiques des régimes de fonctionnaires restent liés à une durée d'affiliation de 15 ans (services actifs, bonifications) et les minima de pension sont proratisés.

d) Piste n° 4 : supprimer la condition de stage, chaque régime conservant à sa charge le paiement des droits des affiliés.

Cette solution, variante de la piste n° 3, revient à supprimer la clause de stage de 15 ans qui conditionne le droit à pension dans les régimes de fonctionnaires (et parallèlement le système de validation de services auxiliaires).

Elle induirait ainsi une affiliation de l'agent au régime des fonctionnaires pour l'ensemble des périodes accomplies au sein de la fonction publique.

Cette hypothèse présente plusieurs avantages : i) une clarification financière (il n'y a plus de transfert financier entre régimes) ; ii) une suppression quasi-totale des coûts de gestion importants associés à la procédure de titulaires sans droit ; iii) la mise en œuvre d'un principe simple : chaque régime assure les prestations pour lesquels il a reçu les cotisations.

A ce titre, il convient de noter que la réforme des régimes spéciaux (SNCF, RATP...) a retenu globalement une telle modalité (durée de stage très réduite mais non nulle) : chaque affilié bénéficie de droits au titre du régime dans lequel il a cotisé durant sa période d'activité.

Piste d'évolution n° 4 :	Suppression des transferts de droits entre régimes.
Impact sur l'agent	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compréhension des modalités et meilleure information ; ○ Suppression des cotisations salariales rétroactives.
Impact charges de gestion	Suppression des charges de gestion tant pour les services gestionnaires que pour les employeurs mais création d'un volant de petites pensions fonction publique.
Impact transferts globaux	<p>Fin des transferts financiers entre régimes.</p> <p>Cohérence : les droits demeurent dans les régimes où les cotisations ont été versées</p>
Gestion flux / stock	<p>Traitement des demandes de validation de services déjà effectuées.</p> <p>Deux options pour l'application de la condition de stage pour les agents radiés mais non encore retraités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - celle en vigueur au moment de la (dernière) radiation des cadres (les affiliations rétroactives déjà effectuées sont entérinées, sauf retour ultérieur dans la fonction publique) ; - ou celle en vigueur au moment de la liquidation de la retraite (ce qui revient à annuler les transferts déjà effectués pour les populations non encore retraitées).
Commentaires :	Les avantages spécifiques des régimes de fonctionnaires restent liés à une durée d'affiliation de 15 ans (services actifs, bonifications) et les minima de pension sont proratisés.

e) Piste n° 5 : mettre à la charge de l'employeur ou du régime initial les cotisations salariales rétroactives.

Ce scénario maintient les transferts de droits et les transferts financiers existants entre les régimes. Les cotisations sociales rétroactives à la charge des agents sont remplacées par un financement de l'employeur ou du régime initial.

Cette piste, minoritaire tant au sein des organisations syndicales que pour les employeurs, paraît une solution très partielle au regard des enjeux et du mandat du groupe de travail.

Elle se limite en effet à régler la question des rappels de cotisation pour les agents ré affiliés.

Cette piste laisse en revanche en suspens les autres problèmes majeurs mis en évidence par l'analyse de la procédure des titulaires sans droit :

- pour les agents, cette procédure demeure longue et complexe, quand bien même elle ne se solde par un rappel de cotisation ;
- pour les employeurs, elle ne diminue aucunement les coûts de gestion, n'apportant aucune amélioration structurelle. Les difficultés de reconstitution des carrières, la complexité de la procédure et l'importance des transferts financiers demeurent.

Par ailleurs, le bénéfice, pour les agents concernés, d'une solution mettant à la charge de l'employeur d'éventuels rappels de cotisation doit être mis en regard avec l'entorse au principe d'équité induite, les agents jouissant des mêmes prestations mais avec des taux de cotisation différents.

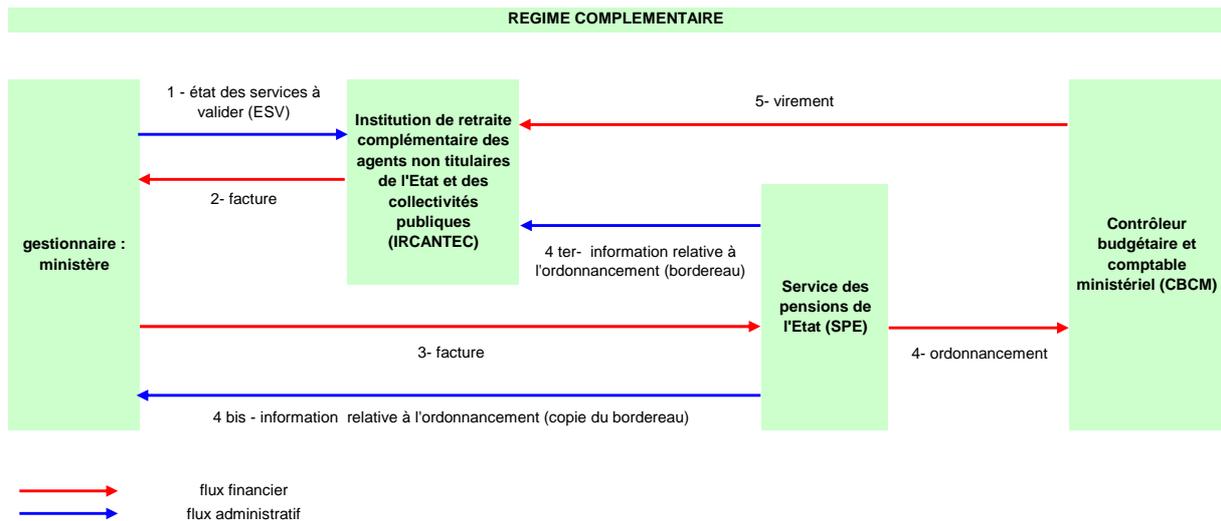
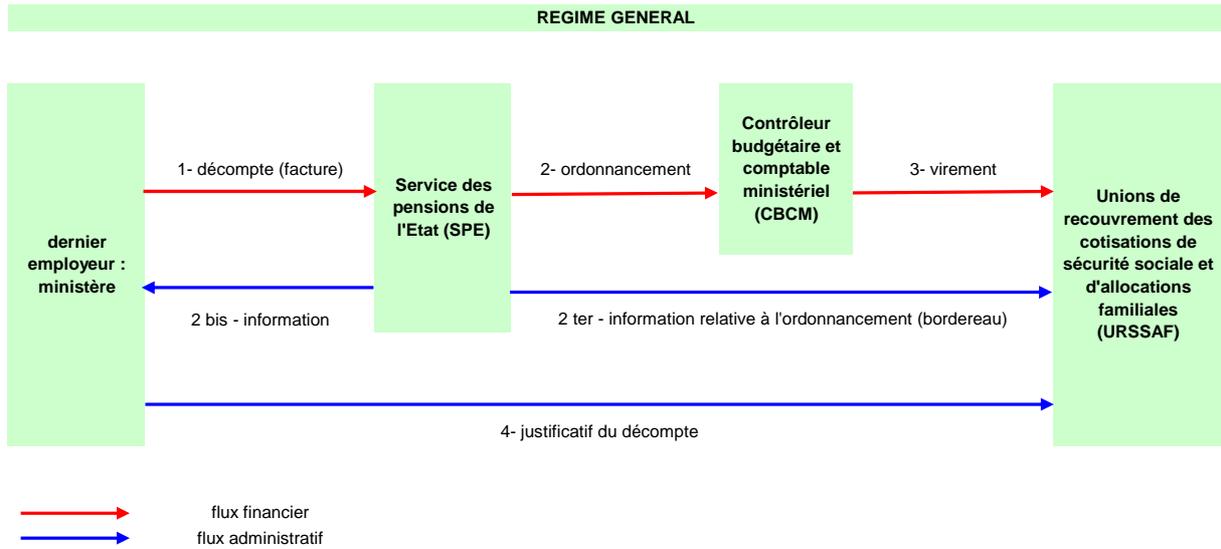
Piste d'évolution n° 5 :	Suppression du financement des cotisations sociales rétroactives par les agents.
Impact sur l'agent :	<ul style="list-style-type: none"> ○ Droits à retraite : aucun changement. ○ Suppression du paiement par l'agent de la part due des cotisations salariales rétroactives lorsqu'elle existe.
Impact charges de gestion	Simplification du recouvrement de la part agent pour l'IRCANTEC mais aucun impact sur les autres charges de gestion liées aux transferts.
Impact transferts globaux	Maintien des transferts financiers et alourdissement de la charge financière des régimes d'affiliation initiale ou des employeurs.
Gestion flux / stock	<p>Les cotisations dues par les agents (car déjà été radiés à la date d'entrée en vigueur de la mesure) devront continuer d'être à leur charge [beaucoup d'affiliations rétroactives concernent des périodes d'affiliation anciennes].</p> <p>En cas de remise générale se poserait le problème de l'inégalité de traitement entre les agents qui se sont acquittés de leur dette en temps voulu et les autres.</p>
Commentaires :	Problème d'équité entre les assurés d'un même régime.

Annexe 1

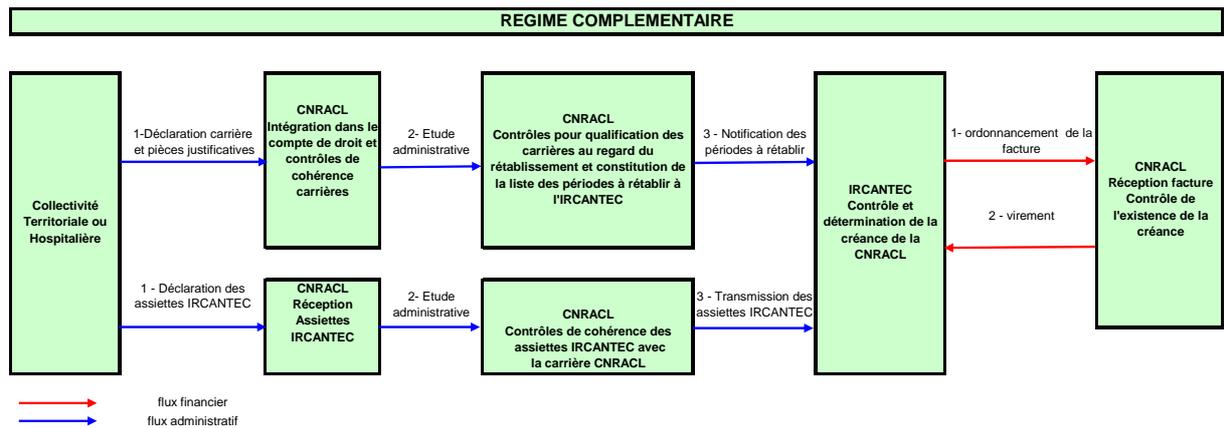
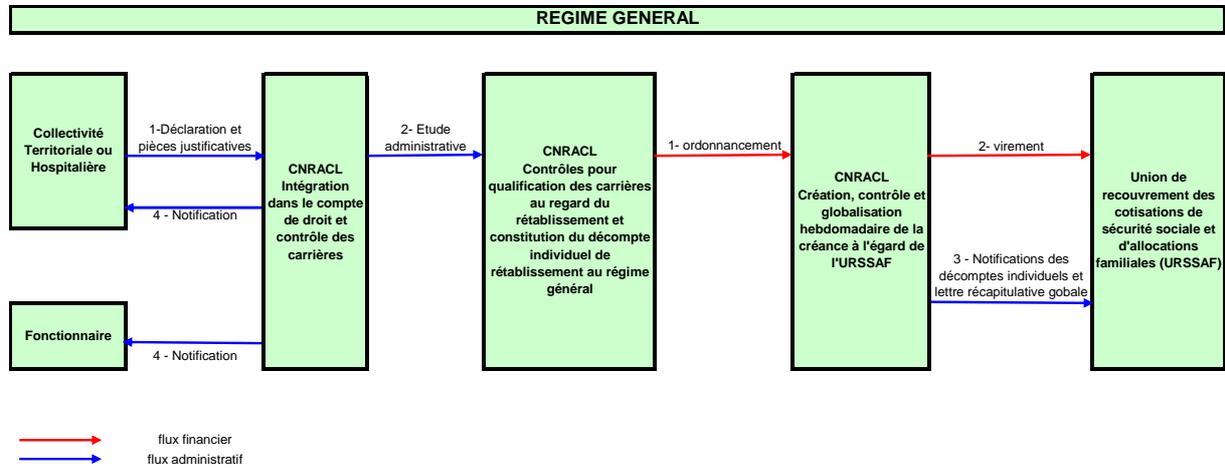
-

« Titulaires sans droit » : description détaillée des opérations entre régimes

a) Fonctionnaires de l'État



b) Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers



Il convient toutefois de noter que les processus décrits par ces schémas ne constituent pas des processus purement linéaires en gestion, en raison notamment de nombreuses demandes de précision générant des allers-retours des agents entre régimes.

Annexe 2

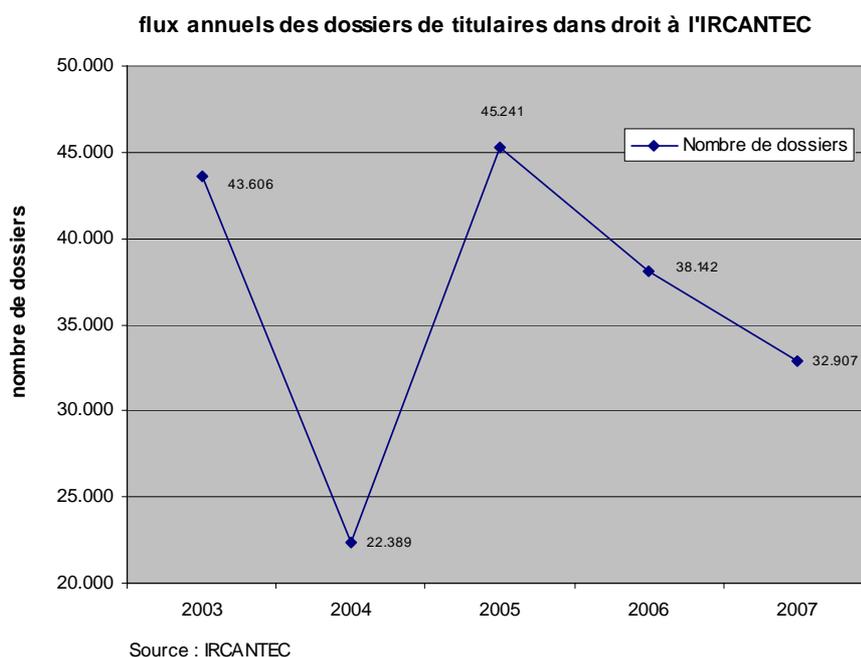
-

Éléments statistiques sur la population des titulaires sans droit

a) Chaque année, le dispositif concerne entre 20.000 et 45.000 agents.

La procédure des titulaires sans droit concerne une part très significative d'agents : entre 20% et 30% des dossiers liquidés. Cette part ne devrait pas baisser significativement dans les années à venir.

Par ailleurs, les flux annuels des dossiers traités sont très irréguliers.

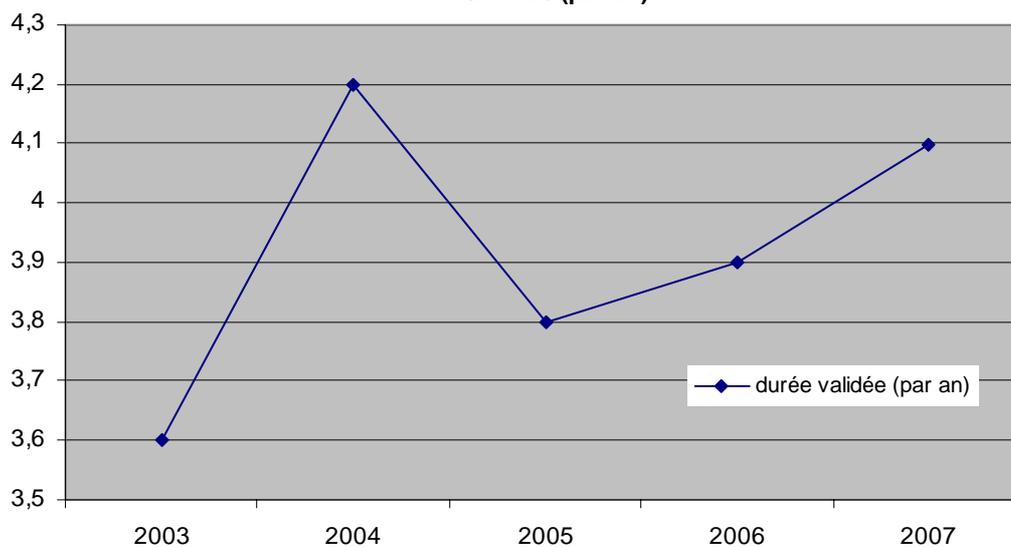


b) La durée moyenne validée est de 4,1 années pour l'ensemble des fonctions publiques (fonctionnaires civils, militaires, fonctionnaires territoriaux, fonctionnaires hospitaliers, autres régimes).

Cette durée est relativement stable sur les 5 derniers exercices : elle est en effet comprise entre 3,6 et 4,2 années.

Elle décroît rapidement au-delà de six ans : la très grande majorité des titulaires sans droit est loin d'approcher la condition de fidélité de 15 ans fixée dans le code des pensions civiles et militaires de retraite : 73 % de l'ensemble des titulaires sans droit valident en effet une durée comprise entre 1 et 6 années. L'écart constaté à ce titre entre les hommes (79 %) et les femmes (62 %) ne remet pas en cause ce phénomène.

Durée validée dans le cadre de la procédure de rétablissement à l'IRCANTEC (par an)



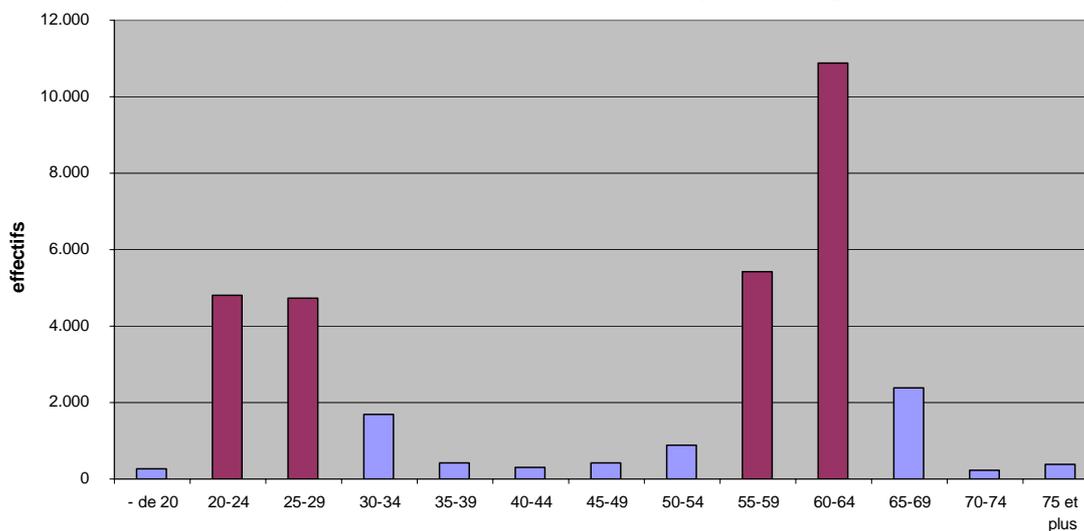
Source : IRCANTEC

c) La procédure des « TSD » est concentrée sur deux classes d'âge.

Deux classes d'âge sont particulièrement concernées par la procédure des titulaires sans droit :

- La classe d'âge des 20-29 ans (29%) ;
- La classe d'âge des 55-64 ans (50%).

Répartition des effectifs de titulaires sans droit par classe d'âge en 2007



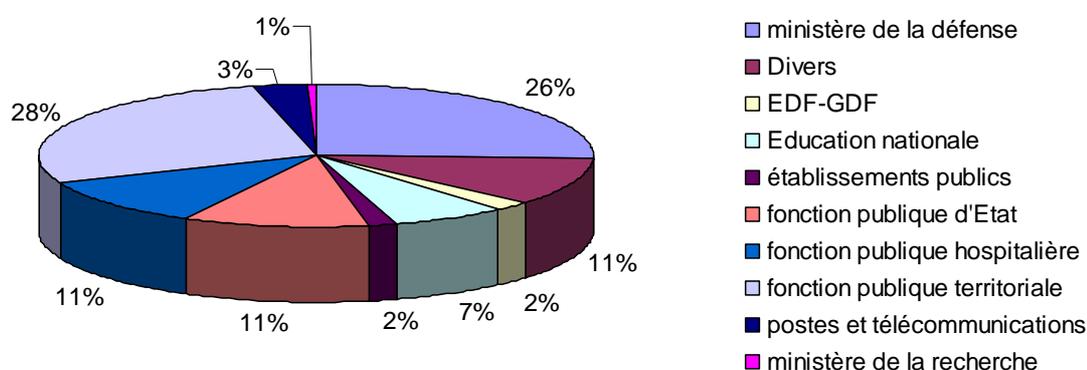
Source : IRCANTEC

d) Les employeurs territoriaux et le ministère de la défense sont les plus concernés par la procédure des « TSD ».

L'analyse des populations – très majoritairement masculine hormis dans le cas de la fonction publique hospitalière - permet d'identifier les principaux employeurs :

- fonction publique territoriale : 28% ;
- ministère de la défense : 26% ;
- fonction publique hospitalière : 11% ;
- fonction publique de l'État (hors défense et éducation nationale) : 11% ;
- éducation nationale : 7%.

Parts respectives des derniers employeurs des titulaires sans droit en 2006 à l'IRCANTEC



L'analyse par sexe de la population des titulaires sans droit par employeur d'origine révèle des différences notables entre les deux groupes :

- s'agissant des hommes, le premier employeur est le ministère de la défense (35% des titulaires sans droit). Ce constat souligne l'importance de la question des dossiers militaires. Les deux autres employeurs sont la fonction publique territoriale (28%) et, dans une moindre mesure, les établissements publics (14%).
- si la part relative de la fonction publique territoriale (27%) est sensiblement la même chez les femmes, la fonction publique hospitalière revêt une importance beaucoup plus grande : 28%. La fonction publique d'État (12%) et le ministère de la défense (6%) n'occupent qu'un rang secondaire.

Ces conclusions doivent toutefois être appréciés au regard de l'importance respective des populations de titulaires sans droit féminine et masculine. A ce titre, il convient de noter que l'IRCANTEC a recensé, depuis la mise en place de la place de la procédure des titulaires sans droit, environ 187.000 femmes pour 397.000 hommes, ce qui représente un rapport homme/ femme de 2.1.