

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 22 juin 2011 à 9 h 30
« La situation des polypensionnés »

Document N°8

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

La condition de fidélité dans la fonction publique

Direction générale de l'administration

et de la fonction publique

Sur la base des articles L.4 et L.6 du code des pensions civiles et militaires de retraite, le droit à pension est reconnu au fonctionnaire et au militaire s'il justifie, à la date de cessation définitive de son activité, d'une durée minimale de services civils et militaires effectifs, accomplis dans une position statutaire reconnue comme étant valable pour la retraite. Cette condition dite de fidélité ou également dénommée clause de stage n'est pas exigée en cas de radiation des cadres pour invalidité.

L'article 53 de la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a eu pour objectif d'homogénéiser la situation des polypensionnés public/privé, en réduisant sensiblement la durée minimale de services qui conditionne le droit à une pension de fonctionnaire de 15 à 2 ans. Hormis les cas de non-titularisation de fonctionnaires stagiaires, cette disposition revient à s'aligner sur les règles de droit commun en matière de retraite : le régime affiliant l'assuré pendant sa période d'activité lui servira une pension de retraite au regard de cette durée de cotisation.

I - La loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 a visé un objectif de convergence entre régimes de retraites en abaissant la condition de fidélité de 15 ans à 2 ans et en fermant le dispositif des validations des services auxiliaires :

Avant la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, les régimes de retraite de la fonction publique dérogeaient assez largement au principe selon lequel le régime d'affiliation est toujours le régime qui verse la pension de retraite, à un double titre. D'une part, les fonctionnaires n'ayant pas accompli quinze années de services effectifs étaient affiliés rétroactivement au régime général. D'autre part, les agents non-titulaires devenus fonctionnaires pouvaient faire valider dans ces régimes des périodes relevant du régime général d'assurance-vieillesse.

1 - Les règles d'affiliation dans la fonction publique - le principe : l'affiliation au régime des fonctionnaires de l'Etat ou à la CNRACL:

L'article 20 alinéa 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précise: « *Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale* ». Les fonctionnaires relèvent respectivement :

- du régime des fonctionnaires de l'Etat et des militaires, régi par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) pour les fonctionnaires de l'Etat ;
- de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, les principes applicables étant communs à ces deux régimes.

Jusqu'à la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010, une durée minimale d'affiliation de 15 années de services effectifs, dite « condition de fidélité » ou « clause de stage », était exigée pour ouvrir un droit à pension au titre des régimes de retraite de la fonction publique. Les agents ne remplissant pas cette condition au moment du départ en retraite étaient reversés au régime général et devaient acquitter une cotisation salariale de régularisation correspondant au différentiel d'assiette et de taux

de cotisation entre les deux régimes. En outre, la procédure d'affiliation rétroactive, supposant des transferts financiers entre régimes importants, était complexe et coûteuse en gestion.

L'article 53 de la loi portant réforme des retraites a modifié l'article L.4 du CPCMR afin de rapprocher la situation des régimes de la fonction publique de celle des autres régimes de retraite. Le décret n° 2010-1740 du 30 décembre 2010 portant application de diverses dispositions de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites aux fonctionnaires, aux militaires et aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat réduit la condition de fidélité de 15 ans à 2 ans pour les fonctionnaires civils et les ouvriers des établissements industriels de l'Etat. La réduction de la condition de fidélité s'applique aux fonctionnaires radiés des cadres à compter du 1^{er} janvier 2011.

Le principe de la constitution du droit à pension dès que l'agent a été affilié sera désormais appliqué, à l'exception des très courtes périodes effectuées dans la fonction publique, qui correspondent pour l'essentiel à l'hypothèse de non-titularisation de stagiaires fonctionnaires.

Il en résulte que le nombre de polypensionnés d'un régime de la fonction publique et d'un autre régime devrait s'accroître ; sur la période 2003-2007, 36 457 fonctionnaires civils et militaires en moyenne ont été annuellement concernés par la procédure dite des « titulaires sans droits » (TSD) (avec une forte variation d'une année sur l'autre, de 20000 à 45000), et ces agents totalisaient une durée moyenne de 4,1 ans (cf. annexe 2 du document 9 - Éléments statistiques sur la population des titulaires sans droit - de la séance du COR du 9 juin 2009).

Pour tenter d'évaluer approximativement l'impact des effets de la LRR sur l'abaissement du flux des TSD, il convient de ne tenir compte ni des TSD militaires, ni des fonctionnaires civils ayant accompli une durée inférieure à deux années de service public.¹ Le rapport du Haut comité d'évaluation à la condition militaire fait état d'une moyenne de 16 000 TSD sur la période 2006-2008. En 2007, environ 7 500 agents réaffiliés rétroactivement à l'IRCANTEC totalisaient une durée de moins de deux ans.

La procédure de réaffiliation au régime général des titulaires sans droits ne sera donc plus appliquée, sauf dans le cas très particulier des durées de service public très réduites (de moins de deux ans).

2 - La validation des services de non titulaires :

Parallèlement, et par cohérence avec le principe de versement d'une pension par le régime d'affiliation, le transfert facultatif, dans les régimes de la fonction publique, de périodes validées au régime général et à l'IRCANTEC, sous statut d'agent contractuel d'un employeur public, est progressivement supprimé.

Limité par la réforme de 2003 aux seuls fonctionnaires nouvellement titularisés et pour une demande effectuée dans les 2 ans suivant la titularisation, cette possibilité est fermée par l'article 53 II de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites : la validation des services auxiliaires cessera pour tous les fonctionnaires titularisés à compter du 2 janvier 2013.

La procédure dite de validation des services auxiliaires est par conséquent appelée à être supprimée au plus tard en 2015, soit deux ans après la titularisation des fonctionnaires. Il devrait aussi en résulter une augmentation du nombre de polypensionnés (cas des agents dont toute la

¹ Ces données ne sont toutefois pas directement comparables, ne portant pas sur les mêmes années et compte tenu des variations de populations importantes d'une année à l'autre.

carrière s'est déroulée dans la fonction publique d'abord en tant que non titulaire puis en tant que titulaire).

L'objectif poursuivi par le législateur était donc d'appliquer dans la mesure du possible le principe, selon lequel le régime d'affiliation est le régime qui verse la pension. La validation de services auxiliaire est réservée aux fonctionnaires "civils et militaires" titularisés avant la même date.

Toutefois, l'ancien état du droit a été maintenu pour les militaires, compte-tenu de leurs profils de carrière particuliers.

II – Le maintien de l'état du droit avant la loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 pour les militaires

1) La loi portant réforme des retraites n'a pas modifié la « condition de fidélité » des militaires :

La situation de la fonction militaire a justifié lors de l'adoption de la loi portant réforme des retraites le maintien d'une condition de fidélité inchangée pour les militaires.

En application de l'article L.6 du CPCMR, les militaires, acquièrent donc un droit à pension après avoir accompli quinze années de services effectifs. Aucune condition de fidélité n'est cependant exigée en cas de radiation des cadres par suites d'infirmités.

A la différence des sous-officiers supérieurs et officiers, les militaires du rang, recrutés sur contrat et appelés à poursuivre leur carrière dans le secteur privé, accomplissent des carrières publiques courtes. Selon le rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire du 15 janvier 2010, la durée moyenne des services des militaires est de 5 ans. Leur niveau de rémunération en qualité de militaire du rang devrait rendre le rattachement de ces périodes à leur carrière accomplie postérieurement au régime général d'assurance vieillesse plus attractif que la liquidation d'une pension de la fonction publique très réduite, sur la base du minimum de traitement et d'une durée d'affiliation courte. Toutefois, l'affiliation au régime de la fonction publique leur aurait permis de bénéficier du minimum garanti de la fonction publique, dont le barème est relativement favorable aux durées courtes.

Le maintien d'une condition de fidélité de 15 années pour la fonction publique militaire permet par conséquent à cette catégorie particulière de voir sa durée de service militaire prise en compte au régime général plutôt que de se voir servir une faible pension militaire. Les militaires quittant le service avant d'avoir satisfait à la condition de fidélité, sont affiliés rétroactivement au régime général et à l'IRCANTEC.

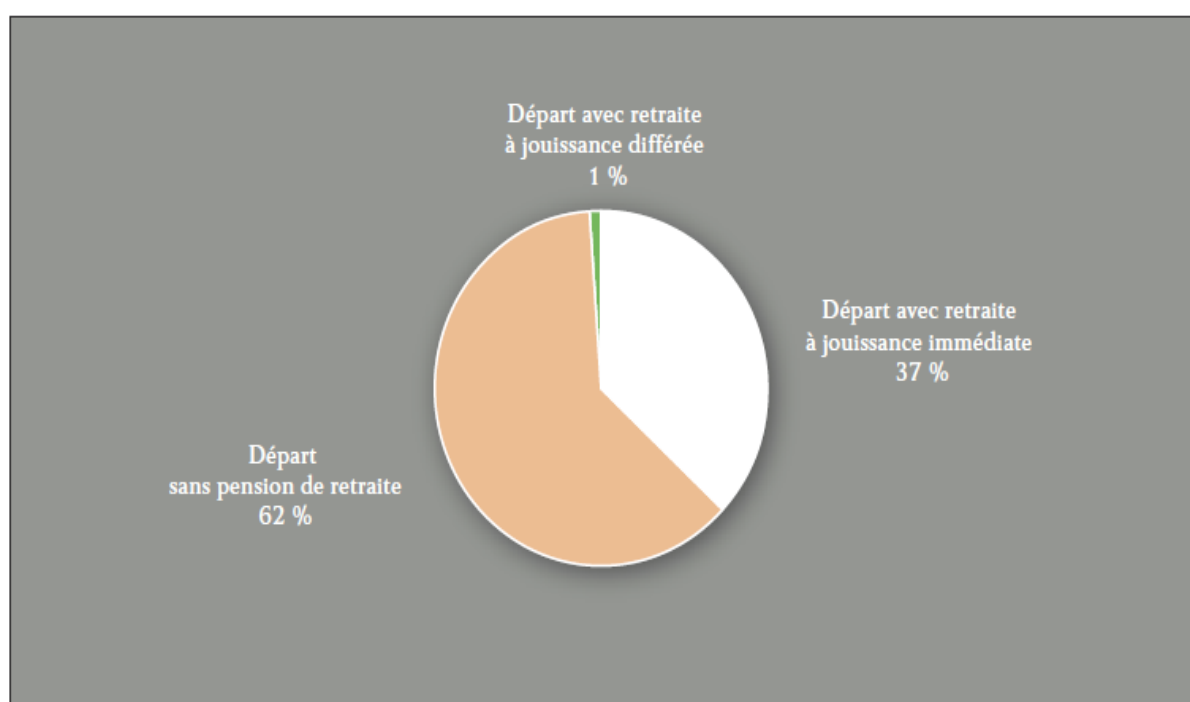
2) La procédure d'affiliation rétroactive :

L'affiliation rétroactive s'effectue comme si l'agent avait toujours été affilié au régime général d'assurance vieillesse. Les règles de coordination avec le régime général et le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) organisent le transfert des droits de l'intéressé. Celui-ci est alors affilié à ces deux régimes et rétabli dans la situation qu'il aurait eue s'il leur avait été affilié depuis l'origine. Le nombre des titulaires sans droits s'élève environ à 20 000 militaires chaque année.

Lors du rétablissement au régime général, les cotisations sont converties en équivalent salaire et inscrites au compte individuel de l'assuré. Les cotisations dues pour chaque période d'activité par l'ensemble des employeurs publics pour lesquels le militaire a travaillé sont calculées sur la base des déclarations de ces employeurs, en regroupant les traitements et les primes.

Les cotisations versées à leur régime par les militaires sont calculées sans tenir compte des primes et indemnités servies pendant l'activité, alors que, dans le régime général, les cotisations sont prélevées sur la totalité des salaires, dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Les cotisations transférées à ce régime sont donc inférieures à ce qu'elles auraient été si les intéressés avaient toujours cotisé à ce régime. Une cotisation de régularisation doit alors être acquittée par le militaire, pour tenir compte du différentiel d'assiette de cotisation.

Graphique 1 – Proportion de départs avec et sans jouissance d'une pension de retraite (moyennes portant sur les années 2006 à 2008)



Source : tableau 5.

Champ : départs terre, marine, air et gendarmerie, hors volontaires, années 2006 à 2008.

Lecture : 62 % des militaires, hors volontaires, de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie qui ont été radiés des cadres en 2006, 2007 et 2008 ont quitté le service sans jouissance immédiate ni différée d'une pension de retraite.

Source : 4ème rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire – 15 janvier 2010
Annexe 13 - Comportements de départ