

L'architecture d'ensemble de la retraite des fonctionnaires

Quelques repères dans un domaine de plus en plus complexe

par *Thierry TAURAN*, Maître de conférences à l'Université Paul-Verlaine de Metz

PLAN

I. Pluralité de pensions

- A. Retraite de base
- B. Retraite additionnelle
- C. Retraite complémentaire

II. Pluralité d'organismes de gestion

- A. L'Etat
- B. La Caisse des dépôts

III. Le cas particulier des agents non titulaires

- A. L'intervention du régime général de Sécurité sociale : pension de base
- B. Le rôle de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales (IRCANTEC) : pension complémentaire

La pension de retraite de base accordée aux fonctionnaires est à la fois une prestation sociale et un avantage statutaire. L'Administration a très tôt accordé à ses agents (civils et militaires) des pensions de retraite et d'invalidité (1). Aujourd'hui, et particulièrement après la réforme des retraites de 2003 (2), les pensions publiques accordées aux fonctionnaires font partie de ce qu'il est convenu d'appeler « le système français des retraites ». Le droit de la fonction publique et le droit de la Sécurité sociale doivent donc être articulés.

Y voir clair dans les règles applicables aux pensions de retraite des fonctionnaires ? Cette ambition relève presque du défi ! De manière sommaire, trois différences séparent les pensions publiques de celles des salariés du commerce et de l'industrie (3). D'abord, les pensions publiques sont pour l'essentiel réglementées par le Code des pensions civiles et militaires de retraite alors que la retraite des salariés relève du Code de la Sécurité sociale (4). Ensuite, les organismes de gestion ne sont pas les mêmes. Les pensions de base des fonctionnaires sont gérées par l'Etat (fonction publique de l'Etat) et par la Caisse des dépôts (fonctions publiques territoriale et hospitalière). En revanche, la gestion des pensions des salariés incombe aux caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) (5). Enfin, les prestations ne sont pas calculées de la même manière et n'ont pas un montant

identique selon que le bénéficiaire est fonctionnaire ou salarié (6).

Présenter, en une courte étude, l'architecture d'ensemble de la retraite des fonctionnaires est une tâche redoutable tant les éléments à prendre en compte sont nombreux et dispersés. La majeure partie du contentieux des pensions est de la compétence de la juridiction administrative (7). L'intervention des juridictions judiciaires est résiduelle (8). Par souci de simplicité, on se limitera ici aux pensions des fonctionnaires civils. On ne reviendra pas non plus longuement sur la question de leur financement, si ce n'est pour signaler que leur coût alimente un débat aussi ancien que les pensions elles-mêmes.

Il est devenu classique de citer la remarque formulée par un juriste en 1903 suivant laquelle « *Les pensions de*

(1) V. par ex., G. Thuillier, *La retraite des fonctionnaires. Débats et doctrines (1790-1914)*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1996.

(2) L. n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, JO du 22 août 2003. V. notamment, D. Jean-Pierre, *La loi sur la réforme des retraites. Les dispositions relatives aux régimes de la fonction publique* : JCP A 2003, n° 1889 ; F. Kessler, *Quel avenir pour le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat ?* : RD sanit. soc. 1998, p. 423 ; J.-M. Lemoyne de Forges, *La réforme de la retraite des fonctionnaires* : RD sanit. soc. 2004, p. 520 ; C. Moniolle, *À nouveau des dispositions du Code des pensions jugées incompatibles avec le droit communautaire* : Dr. adm. 2002, comm. 54 ; *Le point sur la réforme des retraites de la fonction publique* : AJFP 2005, p. 308 ; C. Moniolle et F. Kessler, *L'avenir des retraites des fonctionnaires* : JCP G 2003, I, 123 ; C. Sebbah, *La retraite des fonctionnaires après la loi du 21 août 2003*, RPDS 2003 p. 115.

(3) Les salariés du commerce et de l'industrie relèvent du régime général de Sécurité sociale (Code de la Sécurité sociale, livre 3). Les salariés agricoles relèvent du régime agricole (Code rural, livre 7).

(4) CSS, art. L. 351-1 et s.

(5) Mutualité sociale agricole pour les salariés agricoles.

(6) V. *infra*, partie 1.

(7) On n'abordera pas ici l'importante jurisprudence du Conseil d'Etat. Les décisions se comptent par centaines. V. récemment, CE 11 mars 2009, n° 305274, Jean-Claude A..., affaire relative à la détermination du montant de la pension.

(8) Par exemple, les recours des non-titulaires en matière de retraite complémentaire relèvent des juridictions civiles. V. *infra*, partie 3.

retraite des fonctionnaires civils sont une des questions qui préoccupent le plus à l'heure actuelle tous les hommes qui s'intéressent aux questions financières. Il ne passe pas d'année où le système actuel ne soit, au Parlement, l'objet de critiques plus ou moins vives. Les rapporteurs généraux du budget dénoncent l'accroissement des dépenses et appellent sur lui l'attention des pouvoirs publics et des amendements sont proposés qui ont pour but de réformer cette législation. Malgré ces attaques, le système aujourd'hui en vigueur continue à régler la matière des pensions et les efforts faits pour l'abroger n'ont jamais abouti » (9). Ces propos sont d'une singulière modernité.

Ils furent prononcés très exactement un siècle avant la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dans un contexte il est vrai différent (10). Si l'on revient au droit positif, une distinction rigoureuse doit, du reste, être effectuée entre les fonctionnaires et les agents non titulaires. Seuls les premiers bénéficient des pensions publiques alors que les seconds ont des droits calqués sur ceux des salariés (11).

On présentera brièvement dans cette étude les différentes pensions accordées aux fonctionnaires (I), les organismes qui ont reçu compétence pour les gérer (II) ainsi que le cas particulier des pensions attribuées aux agents non titulaires (III).

I. Pluralité de pensions

Dans la conception classique, l'Administration se limite à verser à ses fonctionnaires retraités des *pensions de base*. Elle ne leur accorde aucune pension complémentaire au sens de la législation de Sécurité sociale. Des dispositifs de *retraite complémentaire* se sont néanmoins développés dans le courant des années 1960, avec adhésion facultative des fonctionnaires. La réforme des retraites de 2003 a ajouté une pierre de plus à cet édifice en instaurant un régime de *retraite additionnelle* à caractère obligatoire. Les retraites complémentaires facultatives continuent tout de même à exister.

A. Retraite de base

Le Code des pensions civiles et militaires de retraite ne prévoit le versement que de pensions de base (12). Sur le plan des principes, le fait pour le législateur et le pouvoir réglementaire d'avoir prévu un code spécifique en matière de pensions de fonctionnaires témoigne de l'attention historiquement portée par l'Administration à ses agents. Tout fonctionnaire titularisé dans l'administration de l'Etat relève obligatoirement de ce code (13). Les fonctionnaires territoriaux relèvent de décrets spécifiques qui s'inspirent largement du Code des pensions (14). La question incontournable qui vient à l'esprit est de savoir quels sont les traits communs et les différences entre les pensions publiques (de fonctionnaires titulaires) et privées (pensions de retraite des salariés).

1° Traits communs entre la retraite des salariés et celle des fonctionnaires

On se bornera à quelques idées générales tant la matière est complexe. En premier lieu, le Code de la Sécurité sociale (salariés) et le Code des pensions civiles et militaires de retraite (fonctionnaires) régissent des pensions de retraite de base à caractère obligatoire. Schématiquement, une pension de base est une prestation calculée par rapport à la rémunération perçue. Les fonctionnaires et salariés cotisent en assurance vieillesse. Les cotisations patronales et salariales apparaissent sur le bulletin de salaire et le bulletin de traitement. La pension de base est réversible en faveur du conjoint survivant du fonctionnaire décédé. Par conséquent, sur le plan des principes, les pensions publiques ne sont plus seulement des avantages statutaires. Ce sont aussi des prestations de vieillesse, même si elles sont alimentées par les budgets publics.

En deuxième lieu, la retraite de base des fonctionnaires et celle des salariés constituent ce qu'il est convenu d'appeler des retraites *par annuités*, c'est-à-dire calculées par rapport à la durée de cotisation. La durée de la vie active est découpée en années (d'où le terme d'annuité), elles-mêmes segmentées en trimestres. La durée de cotisation exigée pour une retraite à taux plein est progressivement allongée dans le secteur privé et le secteur public pour atteindre quarante et une années

(9) M. Le Dechault de Monredon, *Les pensions de retraite des fonctionnaires civils*, th. Bordeaux 1903, Imp. Cadoret, p. 1.

(10) La démographie de l'époque n'était pas la même. La préoccupation n'était pas le vieillissement de la population au sens moderne (papy boom), mais les creux provoqués dans la pyramide des âges de la France par les guerres et le coût provoqué par ces dernières pour le Trésor.

(11) V. *infra*, partie 3.

(12) Le Code des pensions définit dans son article 1 la pension : allocation pécuniaire, personnelle et viagère versée aux

fonctionnaires civils et militaires et après leur décès à leurs ayants-cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions.

(13) Code des pensions, art. 2.

(14) La référence est le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (JO du 30 déc. 2003), pris en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(164 trimestres) en 2012 (15). Toutefois, l'allongement de la durée de la vie active est d'abord intervenu dans le secteur privé (à partir de 1993) (16) et plus tardivement dans l'Administration (à partir de 2004) (17). On verra plus loin que les pensions complémentaires et additionnelles constituent des retraites *par points*, ce qui est tout autre chose (18).

2° Différences entre les pensions publiques et privées

L'idée générale est que les pensions de fonctionnaires ont des modalités de calcul plus souples que les pensions accordées aux salariés. La condition de base pour bénéficier d'une pension publique est de justifier d'au moins quinze années de service dans l'Administration. Lorsque cette durée n'est pas atteinte, le fonctionnaire reçoit une pension de vieillesse calculée suivant les règles du régime général de la Sécurité sociale.

D'une part, la *base de calcul* n'est pas la même : la retraite de base d'un fonctionnaire est calculée suivant la règle dite des « six derniers mois », c'est-à-dire en fonction du traitement qu'il a perçu pendant six mois au moins avant de prendre sa retraite. Celle des salariés est obtenue en effectuant la moyenne des vingt-cinq meilleures années de salaire, sous réserve du plafond de la Sécurité sociale. Le raisonnement mathématique est donc rigoureusement distinct. Dans la mesure où la fonction publique française repose – pour les agents titulaires tout au moins – sur un principe de carrière (concours, titularisation, avancement, rémunération indiciaire), le salaire des six derniers mois est nécessairement le plus élevé que peut percevoir un fonctionnaire. En revanche, la moyenne des vingt-cinq meilleures années, dans le secteur privé, n'est guère avantageuse : dans ce secteur, la vie professionnelle est souvent hélas ponctuée par des périodes de chômage, par des contrats précaires (intérim, CDD...), réalités pratiques qui ont pour conséquence de diminuer la moyenne de salaire retenue dans le calcul de la retraite. Indirectement, celle-ci est tirée vers le bas.

D'autre part, la *taux de la pension* n'est pas identique. Un fonctionnaire qui justifie de la durée requise de cotisation perçoit une pension égale à 75 % du traitement de référence. En revanche, lorsqu'un salarié justifie de la durée requise, la pension de base maximale à laquelle il

peut prétendre est équivalente à 50 % du salaire prise en compte dans le calcul (19).

Un élément doit en outre inciter à la prudence : dans le vocabulaire des pensions publiques, la « constitution » d'une pension et sa « liquidation » sont deux termes dont la signification est différente. Lorsqu'une personne accomplit une carrière dans l'Administration en tant que fonctionnaire, les services effectués ne sont pas nécessairement pris en compte à la fois en constitution et en liquidation de sa pension. Dans le premier cas, il s'agit de prendre en compte les éléments constitutifs de la pension, notamment la durée de services ; dans le second cas, il s'agit de calculer le montant lui-même de la retraite.

L'exemple classique qui permet de comprendre la distinction entre les deux est celui du temps partiel. De nombreux fonctionnaires accomplissent leur service à temps partiel dans les trois fonctions publiques. Un fonctionnaire qui travaille à mi-temps pendant plusieurs années (ex : quatre ans) voit cette période prise en compte intégralement en *constitution* de sa pension tout comme s'il s'agissait de temps plein. Ainsi, l'intéressé peut plus facilement répondre à la condition de quinze années de service dans l'Administration pour relever du régime des fonctionnaires. En revanche, en *liquidation* de la pension, cette période sera prise en compte pour sa durée réelle (ex : deux ans au lieu de quatre). En effet, dans la mesure où la liquidation correspond à la phase de calcul de la pension, une période à mi-temps ne peut pas être retenue comme un temps complet, sauf cas particulier (20).

B. Retraite additionnelle

Fait qui a retenu l'attention lors de la réforme des retraites de 2003, la loi du 21 août 2003 a instauré un régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) (21). Il s'agit d'une mesure totalement inédite, l'Administration s'étant jusqu'ici bornée à ne servir que des pensions de base à ses anciens agents. Cette création a fait suite à une revendication de certains syndicats relevant que, dans l'Administration, les fonctionnaires ne cotisaient pas sur leurs primes en vue de leur retraite, mais seulement sur leur traitement indiciaire. En d'autres termes, le montant final de leur pension subissait les conséquences d'une base de calcul trop étroite. Ils faisaient également observer que, dans le secteur privé,

(15) Règle qui sera applicable aux personnes nées en 1952, c'est-à-dire qui auront 60 ans en 2012. Les modalités d'allongement de la durée de cotisation sont prévues par l'art. 5, III de la loi du 21 août 2003.

(16) Réforme *Balladur* de 1993, uniquement applicable dans le secteur privé. Le sort des fonctionnaires avait été remis à plus tard...

(17) Réforme *Raffarin* de 2003, applicable depuis le 1^{er} janvier 2004. L'époque où la durée de cotisation exigée était de 150 trimestres (37,5 ans) est révolue. Ce chiffre est passé progressivement à 160 (40 ans) entre 2004 et 2008.

(18) V. I. B) et C).

(19) Exemple : un fonctionnaire qui justifie de la durée légale de cotisation à la date de son départ à la retraite et dont le traitement de référence est de 1 000 € percevra une pension de 750 €.

(20) Cas dans lequel le fonctionnaire à temps partiel a accepté de cotiser comme s'il était à temps complet.

(21) Le texte d'application est le décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle dans la fonction publique. V. également, décret n° 2008-327 du 7 avril 2008.

les salariés et employeurs cotisent sur l'ensemble de la rémunération, primes, gratifications et indemnités comprises, ce qui correspond à une assiette plus large.

Désormais, la RAFFP est un dispositif dans lequel les fonctionnaires cotisent sur une partie de leurs primes non intégrées dans l'assiette de la pension de base. Cette assiette est constituée de la rémunération soumise à CSG hormis le traitement indiciaire (retenu quant à lui dans la pension de base). Ce nouveau régime a été mis en place effectivement à partir de 2005. L'Administration et les fonctionnaires cotisent dans les mêmes proportions (22). Dans les faits, l'instauration du régime a parfois été mal comprise par certains fonctionnaires qui se sont vite aperçus qu'une cotisation inédite leur était appliquée, sans comprendre d'emblée à quoi elle pouvait servir. Elle sert tout simplement à financer une pension additionnelle qui complètera la pension de base. Le régime ayant commencé à fonctionner en 2005, son rythme de croisière et son efficacité en termes d'avantages de retraite pourront être mesurés de manière plus précise d'ici quelques années (23).

La retraite additionnelle présente une autre grande différence par rapport à la pension de base : elle constitue une retraite *par points* et non par annuités. Un point retraite est une valeur théorique (1,04 € en 2009) : chaque fois qu'un fonctionnaire verse des cotisations, elles sont transformées en points retraite. Le montant final de la pension additionnelle est obtenu à partir du nombre total de point acquis par le cotisant. Au final, pour percevoir une retraite additionnelle avantageuse, il ne convient pas nécessairement de cotiser longtemps. Il faut cotiser beaucoup, c'est-à-dire verser un maximum de cotisations, pour acquérir un maximum de points. La pension additionnelle est réversible en faveur du conjoint survivant du fonctionnaire décédé.

C. Retraite complémentaire

Dans le courant des années 1960, les fonctionnaires ont créé des dispositifs de retraite complémentaire à caractère *facultatif*. L'exemple type de retraite complémentaire est celui de la Préfon, Prévoyance fonction publique, créée en 1964 sous la forme d'une association soumise à la loi du 1^{er} juillet 1901. L'instauration du régime de retraite additionnelle de la fonction publique en 2003 n'a pas affecté ce type de dispositif. Les pensions accordées sont financées en

capitalisation et calculées à partir du nombre de points acquis par les cotisants.

Le dispositif de la Préfon, pour ne prendre que lui (24), constitue une sorte de fonds de pension à caractère facultatif. Seules les pensions de retraite de base et additionnelle présentent un caractère obligatoire (25). Si le fonctionnaire souhaite une couverture retraite plus complète, l'adhésion à un dispositif tel que celui de la Préfon lui est ouverte. Pourquoi considère-t-on souvent la Préfon comme un fonds de pension à la française reposant sur une base professionnelle (la fonction publique) ? Tout simplement parce que ce dispositif répond aux trois critères traditionnels de définition d'un fonds de pension :

– une *masse financière* : un fonds de pensions correspond à un creuset dans lequel viennent se fondre les cotisations versées par les actifs (ici les fonctionnaires en activité) qui ont souhaité adhérer à la Préfon. Un fonds n'est rien d'autre qu'une masse financière plus ou moins importante selon le nombre d'adhérents et le montant des cotisations qu'ils versent. Le paiement de cotisations donne droit à des déductions fiscales ;

– une *structure de gestion* : la masse financière elle-même est dépourvue de personnalité morale. Il est donc nécessaire qu'une institution dotée quant à elle de la personnalité civile gère cette masse. Dans le cas de la Préfon, il s'agit d'une association soumise à la loi de 1901 qui confie la gestion financière du produit des cotisations à des assureurs privés ;

– un *lien juridique* : un rapport contractuel sert de lien entre les cotisants (et retraités) et l'organisme gestionnaire. Le contrat signé par les fonctionnaires et la Préfon précise le montant de leurs cotisations et celui de la pension future. Il a pour objet la constitution et le versement d'une rente, qui prendra la forme d'une pension de retraite. Étant donné que le dispositif est financé en capitalisation et constitue un régime par points, plus le nombre de points est élevé et plus le montant final de la pension le sera également. Le cotisant choisit la « classe » de versement en fonction de ses capacités financières (26). Le contrat prévoit en général une possibilité de réversion en faveur du conjoint du fonctionnaire de la pension qu'il percevait.

En résumé, les retraites complémentaires des fonctionnaires ne sont pas des prestations de Sécurité sociale, mais des prestations facultatives qui s'ajoutent à ces dernières.

(22) Le taux de cotisation est fixé à 10 % : 5 % pour l'employeur et 5 % pour le fonctionnaire.

(23) Le montant de la pension tient compte du nombre de points accumulés et de l'âge du fonctionnaire au moment de la liquidation de la pension. La formule de calcul est : nombre de points acquis par le fonctionnaire X valeur du point retraite à la date de calcul X coefficient lié à l'âge du fonctionnaire. En

dessous de 5 125 points, la prestation est un capital (fonctionnaire ayant peu cotisé). Au-dessus, il s'agit d'une rente (pension).

(24) Autre exemple : le CGOS, la complémentaire retraite des agents hospitaliers.

(25) V. *supra*, partie I. A), B).

(26) Il existe une vingtaine de classes de versement.

II. Pluralité d'organismes de gestion

La France compte trois fonctions publiques. Celle de l'Etat occupe plus d'un million de fonctionnaires – tous ministères confondus – et peut gérer les pensions d'une manière homogène, l'Etat constituant un employeur unique (A). Les fonctions publiques territoriale et hospitalière ont en revanche pour trait commun de faire intervenir une multitude d'employeurs publics (51 000 environ, dont 46 000 collectivités territoriales), ce qui suppose une gestion des pensions adaptée et distincte de celle de l'Etat. Le choix opéré après la Seconde Guerre mondiale a consisté à confier cette gestion à un organisme de droit public dont le « savoir-faire » en matière de finance est reconnu, à savoir la Caisse des dépôts (B).

A. L'Etat

Vis-à-vis de ses fonctionnaires, l'Etat se comporte comme un employeur. Il doit donc contribuer à leur retraite de base. Il recrute, rémunère ses agents et leur verse plus tard une pension de retraite lorsqu'ils atteignent la limite d'âge prévue dans le corps auquel ils appartiennent. Il existe ainsi au sein même de l'Etat des services de pension, à la fois dans l'administration civile (27) et dans le cadre du ministère de la Défense, en faveur des militaires. De tels services n'ont aucune personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Le calcul et le versement des retraites aux fonctionnaires s'effectuent en dehors de toute caisse de Sécurité sociale. D'un point de vue juridique, l'Etat a une double qualité, caractéristique qui ne se retrouve pas dans le secteur privé : il est à la fois l'employeur de ses agents et le gestionnaire d'un régime de Sécurité sociale lui-même défini comme un régime spécial, par opposition au régime général des salariés.

Quant au financement des pensions versées par l'Etat à ses anciens agents, il y a peu à dire sur le plan du droit. Le principe est simple : ces pensions sont alimentées par l'impôt. Sur chaque bulletin de traitement d'un fonctionnaire apparaissent des cotisations patronales (l'Administration) et salariales (le fonctionnaire), à l'image de ce qui est pratiqué dans le secteur privé. De ce point de vue, les pensions publiques s'insèrent dans le système des retraites, c'est-à-dire dans le cadre de l'assurance vieillesse des fonctionnaires.

Cependant, les cotisations sont dans une large mesure fictives. Les crédits affectés aux retraites de fonctionnaires sont budgétisés et prévus en ce sens dans chaque loi de finances. Dans les collectivités locales, le raisonnement est un peu différent, dans la mesure où il existe de nombreux

employeurs et où la gestion des retraites a été confiée à la Caisse des dépôts.

B. La Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts, créée en 1816, s'est vu confier à de nombreuses reprises la gestion de régimes de Sécurité sociale, notamment dans les services publics, et ce même si la mission traditionnelle de cette institution n'est pas d'administrer des pensions. Parmi les dispositifs dont la gestion lui a été confiée, figure le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (1°) et le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (2°) que la réforme des retraites de 2003 lui a expressément confié.

1° La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)

Cette caisse a été créée après la Libération par les pouvoirs publics (28). Elle sert aux fonctionnaires locaux et hospitaliers une pension de base. En d'autres termes, elle effectue en faveur de ces derniers ce que l'Etat accomplit à l'égard de ses agents. Avant la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses collectivités locales avaient créé leur propre régime de pension en faveur de leurs fonctionnaires. A la Libération, l'idée fut émise d'unifier tous ces régimes en un seul, ce qui motiva l'instauration de la CNRACL.

Pour certains, il s'agissait d'un progrès dans la gestion des pensions publiques locales étant donné l'unification réalisée ; pour d'autres, il s'agissait d'un recul, ou tout au plus d'une solution de commodité, vis-à-vis de l'inspiration du Plan français de Sécurité sociale qui souhaitait une unification totale des régimes (régime général et régimes spéciaux inclus). De plus, et d'un point de vue historique, la création de cette caisse s'explique surtout par le fait que la puissance publique n'était pas disposée à laisser des agents publics venir se fondre dans le tout nouveau régime général. Certains ont vu dans ces réticences la volonté de l'Administration de préserver sa souveraineté à l'égard de ses agents (29). La toute nouvelle CNRACL fut rattachée à la Caisse des dépôts et consignations, devenue depuis Caisse des dépôts, organisme dont la compétence est nationale et dont le siège se situe actuellement à Bordeaux.

Sans refaire l'historique entier, la CNRACL administre les pensions des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Elle est donc commune à ces deux fonctions publiques. Elle se limite au versement de pensions de base qui reprennent en grande partie les principes issus du Code des pensions

(27) Ex. : services de pensions de l'Education nationale à Nantes.

(28) Ord. n° 45-993 du 17 mai 1945. Le texte actuel est le décret n° 2007-173 du 7 fév. 2007.

(29) Mission des Travaux historiques de la Caisse des dépôts, la CNRACL, *Une histoire des retraites des agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières*, sous la dir. de J.-M. Thiveaud, préface C. Domeizel, postface P. Laroque, éd. PAU 1994, 290 p.

civiles et militaires de retraite. Concrètement, tout employeur public local (commune, département, région, établissement hospitalier) doit affilier ses agents titulaires à cette caisse et verser des cotisations patronales et salariales.

Un dossier de pension fait donc intervenir trois acteurs : le fonctionnaire, l'administration qui l'emploie et la CNRACL. Les documents qui servent à la constitution du dossier de pension sont les arrêtés et décisions de nomination (ex : arrêté de nomination pris par un maire), d'avancement et de radiation des cadres. En cas de litige dans le calcul de la pension, le fonctionnaire doit saisir la juridiction administrative et assigner non la CNRACL, mais la Caisse des dépôts elle-même, représentée en justice par son directeur général.

À la différence de la fonction publique de l'Etat, ce n'est pas l'employeur qui calcule la pension, mais la CNRACL, sans que l'administration concernée puisse intervenir sur sa décision. Inversement, la caisse n'a aucun pouvoir d'intervention sur la décision de nomination ou de promotion d'un fonctionnaire local ou hospitalier. Ces décisions appartiennent exclusivement à l'autorité administrative territoriale ou hospitalière concernée. Au final, si au niveau de l'Etat la séparation est quasi inexistante entre l'employeur et le régime de retraite applicable, elle est parfaitement établie et claire dans les deux autres fonctions publiques.

D'un point de vue financier, on soulignera que, dans le régime géré par la CNRACL, le nombre de retraités est sensiblement inférieur à celui des cotisants. Le processus de décentralisation qui est intervenu à partir de 1982 a eu pour conséquence d'accroître l'autonomie financière et administrative des collectivités territoriales. La plupart des élus locaux ont alors recruté les fonctionnaires, phénomène qui a eu pour conséquence de grossir les

rangs de cotisants à la CNRACL. Ces agents publics sont toujours pour la plupart en activité. Dans l'ensemble, la pyramide des âges de la caisse est favorable et l'évolution n'est pas terminée. Ces dernières années en effet, la création des communautés de communes (regroupements de communes et mise en place de structures correspondantes) a eu pour conséquence le recrutement de nouveaux agents publics locaux.

Toutefois, les excédents de cette caisse ont été reversés aux régimes spéciaux déficitaires (SNCF, marins...) dans le cadre d'un mécanisme dénommé « surcompensation ». Ce mécanisme résulte de la nécessité d'organiser une solidarité financière entre régimes spéciaux.

2° Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)

Créé en 2003, mis en route concrètement en 2005, le RAFP a été confié à la Caisse des dépôts. Le choix de l'organisme de gestion ne faisait guère de doute. Instaurer dans le contexte actuel un nouveau régime en matière de retraite dans le secteur public n'est pas une mince affaire, surtout s'il s'adresse à l'ensemble des fonctionnaires (Etat, collectivités territoriales et établissements hospitaliers). L'organisme compétent ne pouvait être que la Caisse des dépôts, pour deux raisons. D'une part, il était hors de question de créer un organisme *ad hoc* dans un contexte marqué justement par des regroupements de caisses. La solution la plus simple était de confier le régime à une caisse existante et reconnue en matière de gestion de pensions publiques. D'autre part, le choix de cet organisme ne pouvait pas se faire dans le secteur privé puisque les agents concernés ont pour trait commun d'être des fonctionnaires titulaires. La Caisse des dépôts a donc été tout naturellement choisie.

III. Le cas particulier des agents non titulaires

Toute personne qui travaille dans l'Administration n'est pas nécessairement fonctionnaire titulaire. Un agent public qui n'est pas titularisé – ou qui n'a pas vocation à l'être – ne peut pas relever du Code des pensions ou du régime de la CNRACL. C'est le cas de nombreux vacataires, auxiliaires et contractuels. Si l'on met à part le cas des stagiaires – dont la titularisation fait suite en général au recrutement – les agents publics non titulaires relèvent du régime général de la Sécurité sociale en ce qui concerne la pension de base (A). En matière de retraite complémentaire, un régime spécifique a été mis en place en leur faveur au début des

années 1970. Chose frappante, sa gestion a été également confiée à la Caisse des dépôts (B).

A. L'intervention du régime général de Sécurité sociale : pension de base

Les régimes spéciaux de fonctionnaires sont réservés à des personnels titulaires. Les agents publics qui ne répondent pas à cette condition relèvent en principe du régime général de la Sécurité sociale (30). La pension leur est souvent servie par les CRAM, les caisses régionales d'assurance maladie, qui ont compétence dans ce régime pour gérer les retraites. Un tel mode de fonctionnement s'explique par le fait que le Code des

(30) On notera que les agents d'EDF ou de la Banque de France peuvent également être affiliés à l'IRCANTEC.

pensions civiles et militaires de retraite est réservé aux agents publics qui sont soumis au statut de la fonction publique à laquelle ils appartiennent.

La frontière entre les titulaires et les non titulaires est du reste assez floue. Les fonctionnaires stagiaires par exemple ont la particularité d'être dans l'attente d'une titularisation et néanmoins de relever du Code des pensions civiles et militaires de retraite. Ce sont pour l'essentiel des agents publics qui ont été admis à un concours de la fonction publique, ont été nommés sur un emploi, et ont vocation à être titularisés à l'issue de la période de stage.

B. Le rôle de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales (IRCANTEC) : pension complémentaire

Puisque les non titulaires relèvent le plus souvent du régime général pour la pension de base, une des solutions aurait été de les rattacher aux régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, à l'époque où ces derniers se sont développés. Etant donné que les personnels en cause sont des agents publics, une démarche différente a été retenue. Au début des années 1970 a vu le jour un régime complémentaire spécifique, commun aux trois fonctions publiques, et confié à la Caisse des dépôts, géré par l'Institution de retraite

complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales (IRCANTEC). Cet organisme est situé à Angers (31).

Un peu à la manière du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), il n'était point nécessaire de mettre en place une caisse spécifique à chaque fonction publique. Une institution compétente pour les non titulaires de l'Etat, des collectivités locales et des établissements hospitaliers a suffi. Il s'agit d'un régime de retraite *par points*, le montant de la pension complémentaire étant calculé suivant que le cotisant perçoit un traitement inférieur ou supérieur au plafond de la Sécurité sociale.

En tant que régime complémentaire, les éventuels litiges doivent être portés devant les juridictions judiciaires et particulièrement devant la juridiction civile (32). L'aspect contentieux est donc complexe. En effet, un agent public peut travailler pour le compte de l'Administration pendant un certain nombre d'années en tant que non-titulaire. Il relève à ce titre à la fois du régime général (pension de base) et de l'IRCANTEC (pension complémentaire). S'il devient ultérieurement fonctionnaire – par exemple à la suite de la réussite à un concours –, il est pris en charge différemment : il est rattaché au régime de fonctionnaire applicable à la fonction publique à laquelle il appartient (cf. parties 1 et 2) et doit donc saisir en cas de litige la juridiction administrative.

Thierry Tauran

(31) Le texte actuellement applicable est le décret n° 2008-996 du 23 sept. 2008. V. aussi arrêté du 23 sept. 2008.

(32) La Cour de cassation a jugé qu'il constitue pour les agents non titulaires un régime obligatoire, complémentaire du régime général de l'assurance vieillesse, régi par des dispositions réglementaires. V. Cass. soc. 22 juin 2000, Bull. civ. V, n° 245.

ANNEXE :

Tableau récapitulatif : architecture d'ensemble des pensions de fonctionnaires

Type de pension	Caractère	Organisme de gestion	Mode de financement	Mode de calcul de la pension	Cas particulier des non titulaires
Retraite de base (Code des pensions civiles et militaires de retraite)	Obligatoire	Etat (fonctionnaire de l'Etat) ou CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers)	Répartition	Annuité	Régime général de la Sécurité sociale (Code de la Sécurité sociale)
Retraite additionnelle (Loi du 21 août 2003)	Obligatoire	RAFP (commun aux trois fonctions publiques)	Capitalisation	Point retraite	Néant
Retraite complémentaire (contrats d'adhésion)	Facultatif	Institutions privées (ex : Préfon)	Capitalisation	Point retraite	Régime complémentaire géré par l'IRCANTEC (commun aux trois fonctions publiques)

Sigles : CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

RAFP : régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités locales.