

Les pensions des fonctionnaires de l'Etat

(rapport public thématique « les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat » (avril 2003)

Dans le cadre de ses enquêtes sur la fonction publique de l'Etat, la Cour a publié en avril 2003 un rapport public particulier sur « les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat ». Dans sa deuxième partie, le rapport examinait les principales règles caractéristiques du code des pensions et portait une appréciation sur leur impact, leurs conditions d'application et, le cas échéant, leur bien-fondé.

Trois ans après cette publication, la Cour a examiné les suites données à quatre des points traités :

- la bonification pour enfant, dont le bénéfice a été étendu aux hommes fonctionnaires par la loi de réforme des retraites de 2003, avec des modifications notables du contenu et des conditions d'attribution pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004 ;*
- le droit à pension sans condition d'âge des mères de famille d'au moins trois enfants, dont l'extension aux pères de famille a été réalisée par un article de la loi de finances rectificative de décembre 2004, modifiant également les conditions à remplir pour un départ anticipé ;*
- les bonifications de dépaysement accordées aux fonctionnaires ayant exercé à l'étranger et dans les DOM-TOM ;*
- l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer.*

En 2003, pour la fonction publique civile de l'Etat, le coût des bonifications pour enfant était estimé à 275 M€, le surcoût lié aux départs anticipés à 300 M€, le coût des bonifications de dépaysement entre 185 et 234 M€ et celui de l'indemnité à 159 M€.

Les deux premiers avantages ont été adaptés principalement pour les mettre en conformité avec le droit communautaire, ce dont l'urgence avait été soulignée par la Cour. En revanche, les deux derniers dispositifs ont été maintenus, alors que leur coût financier et les problèmes qu'ils posent auraient justifié une adaptation profonde, d'ailleurs préconisée par la Cour.

Cet examen a été étendu aux pensions servies aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Les avantages familiaux de retraite

La Cour avait noté que le principe communautaire de l'égalité entre les hommes et les femmes avait conduit les juridictions à remettre en cause la distinction traditionnelle opérée à ce sujet dans le code des pensions civiles.

Les deux dispositifs d'avantage familial examinés, jusqu'alors exclusivement réservés aux femmes, ont été étendus aux hommes en les assortissant de nouvelles conditions d'attribution, afin de stopper la forte augmentation des recours contentieux déposés par les pères de famille à ce titre⁶⁸ et de limiter les risques financiers qu'ils représentent pour les régimes des fonctionnaires et les budgets publics.

2 - La bonification pour enfant

Jusqu'en 2003, seules les femmes bénéficiaient d'une bonification de la durée de services d'un an par enfant, sans condition. L'arrêt Griesmar rendu par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) le 29 novembre 2001 et la décision du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002 ont imposé l'extension aux hommes du dispositif de bonification pour enfant dans les régimes professionnels de sécurité sociale pour respecter le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes⁶⁹.

68) Avant les réformes des deux dispositifs, le service des pensions a été saisi par les fonctionnaires hommes de 7 644 recours contentieux au titre du droit à la bonification pour enfant et de 4 449 au titre du droit au départ anticipé des parents de trois enfants. Sur la période allant jusqu'au 30 juin 2006, la CNRACL a été saisie de 2 489 requêtes formulées par les fonctionnaires hommes.

69) Une telle extension n'a pas été mise en place pour le régime général.

Tirant les conséquences des décisions de justice intervenues en 2001 et en 2003, la Cour proposait d'étendre la bonification aux hommes mais de la limiter (pour les hommes et pour les femmes) aux « seules interruptions de carrière effectives liées à l'éducation des enfants ».

La solution de l'extension limitée préconisée par la Cour a prévalu dans la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003. Toutefois, celle-ci a distingué les enfants nés avant et après le 1^{er} janvier 2004.

Les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004

Pour ces enfants, la bonification forfaitaire d'un an par enfant est maintenue et son bénéfice est étendu aux hommes, mais elle est soumise à une condition d'interruption d'activité de deux mois, correspondant au « préjudice » que la bonification a pour objet de compenser. En pratique, cette condition a pour résultat que l'extension aux pères ne trouvera que rarement à s'appliquer.

S'agissant des femmes, les enfants nés avant qu'elles aient été recrutées dans la fonction publique n'ouvrent plus droit à bonification dans les régimes des fonctions publiques que si ces enfants sont nés au cours des années d'études et que le recrutement soit intervenu dans les deux ans suivant l'obtention du diplôme. Dans tous les autres cas de naissance avant le recrutement, l'acquisition de bonifications ou majorations de durée d'assurance au titre des enfants relève désormais des règles du régime dans lequel les mères étaient affiliées. La bonification d'un an étant subordonnée à l'interruption de l'activité pendant deux mois, elle n'est à présent accordée dans la majorité des cas, au titre des régimes des fonctions publiques, que pour les enfants nés après le recrutement dans la fonction publique⁷⁰.

L'impact des nouvelles dispositions a été perceptible dès 2004 dans les liquidations de droit direct de pension de vieillesse dans les trois fonctions publiques.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, seules 60 % des femmes bénéficient depuis 2004 d'une bonification pour enfant contre 90% avant la réforme. Dans la fonction publique d'Etat, la diminution est moins accentuée. Les bonifications pour enfant attribuées aux pères de famille sont restées marginales.

70) Ne joueront donc à ce titre que le congé de présence parentale et la disponibilité pour élever un enfant, deux dispositifs susceptibles d'être utilisés pour un enfant né avant le recrutement.

Proportion de bénéficiaires de la bonification pour enfant

	2003		2004		2005	
	FPE	FPT + FPH	FPE	FPT + FPH	FPE	FPT + FPH
Hommes	0%	0%	1,0%	0,8%	1,3%	0,4%
Femmes	88,0%	92,1%	78,9%	57,4%	74,7%	58,1%
Ensemble	47,5%	67,5%	41,7%	37,9%	39,3%	39,1%

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de droit direct de pensions de vieillesse, quel que soit le type de départ. Fonctionnaires civils pour la FPE.

Dans les trois fonctions publiques, la nouvelle législation concerne plus fortement les femmes de la catégorie C parce qu'elles étaient plus souvent déjà mères de famille au moment de leur recrutement. La proportion de bénéficiaires de la bonification a été divisée par deux pour les hospitaliers et territoriaux (affiliés à la CNRACL) et elle a diminué d'un tiers dans la FPE. En revanche, pour les personnes qui ont été affiliées à d'autres régimes avant leur entrée dans la fonction publique, comme les bonifications qui ne sont plus acquises dans les régimes des fonctions publiques le sont au titre de ces autres régimes de base, ce nouveau dispositif ne devrait pas porter préjudice aux femmes⁷¹. Il représente une économie pour les régimes des fonctionnaires et constitue un coût pour les autres régimes.

Proportion de femmes bénéficiaires de la bonification pour enfant selon la catégorie statutaire

	2003		2004		2005	
	FPE	FPT + FPH	FPE	FPT + FPH	FPE	FPT + FPH
Catégorie A	86,8%	85,0%	82,1%	68,2%	80,0%	70,8%
Catégorie B	87,0%	90,2%	79,1%	74,2%	73,6%	75,5%
Catégorie C	90,8%	94,4%	67,8%	48,8%	59,6%	48,8%
Catégorie D		83,3%		42,9%		71,4%
Hors catégorie	89,3%		82,2%		76,8%	

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de pensions de vieillesse quel que soit le type de départ. La « hors catégorie » de la FPE regroupe les agents de la police, des services pénitentiaires, de la Poste et de France Télécom.

71) Dans le régime général, la bonification est de deux ans par enfant.

Pour les bénéficiaires, la durée moyenne de la bonification a diminué de plus de deux trimestres dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière et d'un dans la fonction publique d'Etat. Les hommes valident une durée de bonification pour enfant équivalente à celle des femmes.

Durée moyenne de la bonification pour enfant (en trimestres)

	2003		2004		2005	
	FPE	FPT + FPH	FPE	FPT + FPH	FPE	FPT + FPH
Hommes	-	0	7,0	7,9	7,9	7,1
Femmes	9,0	10,3	8,0	7,9	7,8	8,0

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de pensions de vieillesse quel que soit le type de départ.

La diminution du nombre de bénéficiaires et de la durée moyenne de la bonification a réduit le montant moyen de la bonification versée aux femmes liquidant leur pension de 16% dans la fonction publique d'Etat et de 30% dans les deux autres fonctions publiques.

Les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004

Les naissances et les adoptions intervenues après le 1^{er} janvier 2004 ne donnent plus droit à une bonification forfaitaire de la durée de services mais à une prise en compte gratuite des interruptions ou réductions de l'activité, dans la limite de 3 ans par enfant, au titre des seuls enfants légitimes, naturels ou adoptés du bénéficiaire⁷². Sont donc désormais exclus, notamment, les enfants nés d'un premier mariage du conjoint.

Par ailleurs, les femmes fonctionnaires accouchant à compter du 1^{er} janvier 2004 et après leur recrutement bénéficient d'une majoration de durée d'assurance de deux trimestres avec une règle de non cumul partiel.

Ce nouveau dispositif ne commencera à produire ses premiers effets qu'à partir de 2030.

72) Le congé de maternité qui est une position d'activité et qui comme tel donne lieu à prise en charge gratuite, n'est pas pris en compte comme interruption de l'activité dans ce cas. La condition d'interruption de l'activité n'est donc pas ciblée sur la maternité mais sur le temps consacré à l'éducation. Parmi les congés permettant de remplir la condition, seuls le congé parental pour un enfant de moins de trois ans et la disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans permettront de valider jusqu'à 12 trimestres.

La prise en compte des interruptions d'activité pour la constitution du droit est qualifiée de gratuite, c'est-à-dire sans versement de cotisations, terminologie trompeuse car le financement du dispositif est à la charge de tous les affiliés du régime et des budgets publics. La transparence du coût et du financement de ce dispositif non contributif mériterait d'être améliorée.

Au total, la réforme de la bonification pour enfant a suivi les recommandations formulées par la Cour. La bonification, attribuée quand il y a interruption de l'activité, est destinée à compenser le coût d'opportunité lié à l'éducation des enfants, représenté par les conséquences de l'interruption d'activité sur le déroulement de la carrière professionnelle. Toutefois, la réforme s'est accompagnée de diverses autres modifications et le bilan financier global reste à faire pour les régimes de pensions, mais aussi pour le régime général puisque celui-ci supporte en conséquence une charge accrue, ainsi que pour les autres régimes de base.

3 - Le départ anticipé des fonctionnaires ayant au moins trois enfants

Dans les régimes des fonctions publiques, les mères de famille ayant élevé au moins trois enfants pouvaient prendre, à compter de quinze années de services, une retraite anticipée, sans condition d'âge.

La Cour s'interrogeait sur la justification de ce dispositif qui n'existe pas dans le régime général et les régimes alignés et qui n'était pas compatible avec le principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes⁷³.

La réforme intervenue en 2004 n'a pas remis en cause ce dispositif mais seulement modifié certaines de ses modalités. Depuis le 12 mai 2005, le bénéfice d'un départ immédiat est ouvert aux parents quand sont réunies trois conditions⁷⁴ : justifier d'un minimum de quinze années de services civils et militaires, avoir au moins trois enfants, avoir interrompu son activité pour chaque enfant pendant une durée continue d'au moins deux mois.

73) Au 30 juin 2006, 4 403 jugements avaient été rendus sur les recours formés, au titre de l'ancienne législation, par les fonctionnaires masculins ayant saisi le service des pensions pour bénéficier du droit au départ anticipé. 3 740 jugements (85%) l'avaient été en faveur des requérants.

74) Article 136 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004, décret n°2005-449 du 10 mai 2005 et circulaire n°2093 du 5 juillet 2005 de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

La mise en conformité avec le droit communautaire a abouti à pérenniser un dispositif particulier au regard des règles de fonctionnement d'un régime de retraite par répartition. Il autorise une catégorie d'affiliés à s'affranchir d'un des paramètres (l'âge de départ à la retraite) et induit un facteur de déséquilibre financier à la charge des autres catégories et des budgets publics. Par ailleurs, ce dispositif a été maintenu alors même que les deux mesures phares de la réforme des retraites sont l'allongement de la durée d'assurance et la pénalisation des départs précoces via le mécanisme de la décote.

Le nouveau dispositif de départ anticipé repose en outre sur une incohérence dans la logique de son attribution puisqu'il faut avoir interrompu son activité au titre de l'éducation des enfants pour pouvoir partir à la retraite sans condition d'âge : ne pas cotiser pendant une période minimale de deux mois pour chaque enfant ouvre le droit à un départ à la retraite plusieurs années avant l'âge normal. De plus, les interruptions d'activité comprennent aussi bien celles qui sont intervenues dans tous les régimes de base que les périodes d'inactivité professionnelle.

Des problèmes juridiques persistants

L'introduction d'une condition d'interruption de l'activité d'une durée continue de deux mois ne devrait pas modifier les possibilités de départ anticipé des femmes puisque la durée du congé de maternité permettra de remplir systématiquement la condition. Pour le plus grand nombre des hommes en revanche, la possibilité de réunir les conditions d'un départ anticipé pour les enfants nés ou adoptés avant 2005⁷⁵ demeurera virtuelle, d'autant plus que leur accès aux différents congés liés à la naissance ou à l'éducation des enfants est récent⁷⁶.

75) Le congé de paternité a été créé en 2002, le congé de présence parentale en 2001, le congé parental n'a été ouvert de plein droit aux hommes qu'en 1984.

76) C'est cet aspect que relève la délibération n°2005-32 du 26 septembre 2005 (cas n°13) de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), évoquant une discrimination indirecte, au détriment des hommes, résultant du nouveau dispositif.

Par ailleurs, la légalité de la nouvelle rédaction n'est pas exempte d'incertitude. Deux recours contentieux ont été déposés devant le Conseil d'Etat, portant sur différents aspects des nouvelles dispositions⁷⁷.

*Une mauvaise articulation avec le mécanisme de décote et
l'allongement de la durée d'assurance*

Dans le cadre de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, les régimes de pensions des fonctions publiques appliquent à partir de 2006 un coefficient de minoration (décote) à la pension quand n'est pas remplie la condition de durée d'assurance, additionnée à des éventuelles bonifications, nécessaire pour liquider au taux maximum (75%) ou quand la limite d'âge du corps de l'intéressé n'est pas atteinte. Le nombre de trimestres manquants le plus favorable à l'intéressé est alors retenu.

La loi a cependant prévu une longue phase de transition avec une montée en charge progressive. Ce n'est qu'à partir de 2015 que le taux de décote atteindra 1,25% et à partir de 2020 que s'appliquera le plafond de 20 trimestres. La principale caractéristique de la phase de transition est qu'elle a été conçue selon un principe « générationnel » selon lequel les règles applicables à la liquidation de la pension sont celles de l'année où est atteint l'âge d'ouverture des droits⁷⁸. Ce principe s'applique mal aux départs anticipés puisque, par définition, ils sont sans condition d'âge. Les fonctionnaires qui font ce choix ne remplissent pas, sauf exception, la condition de durée d'assurance pour liquider au taux maximum et partent à la retraite avant l'âge d'ouverture des droits.

Parallèlement à l'application d'un coefficient de minoration ou de majoration, la loi a également augmenté la durée d'assurance requise pour liquider au taux maximum⁷⁹.

77) L'enfant biologique n'est pas traité de la même façon que les autres enfants. Certains congés ouverts aux hommes sont d'une durée inférieure à deux mois (congé de paternité). Les interruptions partielles d'activité ne sont pas prises en compte. Les congés pris en dehors de la période de vingt semaines ne sont pas non plus comptabilisés. Par ailleurs, les périodes de non activité sont automatiquement prises en compte pour les parents sans profession.

78) Il en résulte que les règles de liquidation ne seront à nouveau identiques quelle que soit l'année de naissance que pour les cohortes atteignant l'âge d'ouverture des droits à partir de 2020 et des années suivantes.

79) Cette durée atteindra 160 trimestres en 2008 dans les régimes des fonctions publiques et elle augmentera ensuite jusqu'à 164 en 2012 et 167 en 2020.

Les bénéficiaires se répartissent ainsi en trois catégories :

- ceux qui ont satisfait les trois conditions avant 2006 relèvent des règles applicables l'année où elles ont été remplies⁸⁰. Par rapport aux autres catégories, ces parents bénéficient, outre la possibilité d'anticiper leur départ, d'un triple avantage : ils ne sont concernés ni par l'allongement programmé de la durée d'assurance après 2005, ni par le mécanisme de la décote et seront éligibles à la surcote s'ils cotisent au-delà de 150, 152 ou 154 trimestres après l'âge de 60 ans. Ils représentent actuellement approximativement les fonctionnaires parents de trois enfants, âgés de quarante ans ou plus, qui liquideront dans les vingt prochaines années ;

- pour ceux qui satisferont les trois conditions entre 2006 et 2019, la liquidation s'effectuera selon les règles de l'année où les conditions sont remplies, c'est-à-dire avec un taux et un plafond de trimestres de décote qui augmentent progressivement et avec une durée d'assurance qui augmente également. Pour ces parents, actuellement âgés de moins de quarante ans, l'impact de l'application de la décote et du plafond de trimestres ne sera que très progressif ;

- ceux qui satisferont les trois conditions à partir de 2020 entrent dans le droit commun où seront stabilisés les paramètres définitifs de liquidation⁸¹. Ces parents commencent à être recrutés puisque la condition de 15 années de services civils et militaires ne permettra de leur ouvrir le droit à départ anticipé qu'après 2020.

Par rapport à la situation antérieure, le mécanisme de la décote ne va donc atténuer que très lentement le coût des départs anticipés parce que les parents du premier groupe en sont exemptés et ceux du deuxième groupe sont dans la phase de transition. De plus, cette atténuation demeurera partielle pour les deuxième et troisième groupes pour deux autres raisons. D'une part, lorsque le départ des parents de trois enfants est anticipé d'un nombre de trimestres supérieur au plafond de 20 trimestres, le coût des trimestres de retraite au-delà du plafond⁸² n'est pas répercuté sur le montant de la pension liquidée et demeure intégralement à la charge du régime.

80) C'est-à-dire aucune application du coefficient de minoration, une durée d'assurance tous régimes de 150 trimestres avant 2004, 152 en 2004 et 154 en 2005 et la condition d'interruption de l'activité.

81) Taux de décote de 1,25 % pour un trimestre manquant, plafond de 20 trimestres de décote et durée d'assurance de 167 trimestres dans l'hypothèse où sera confirmé le calendrier prévu pour l'augmentation de cette durée.

82) Le coût financier comprend la perte de cotisations et le versement de pensions pendant cette période de retraite anticipée.

D'autre part, quand les pensions liquidées seront faibles, elles seront portées au montant minimum garanti (cf. infra), réduisant pour le régime le gain induit par l'application de la décote.

En outre, les régimes continueront de supporter pleinement les coûts liés à l'anticipation de l'âge, c'est-à-dire les départs avant l'âge minimal d'admission à la retraite.

Enfin, les parents de trois enfants choisissant de ne pas anticiper leur départ à la retraite bénéficieront néanmoins jusqu'en 2020 d'un avantage substantiel par rapport aux autres catégories d'affiliés puisque les règles applicables sont celles, plus favorables, de l'année où les trois conditions sont réunies et non pas celles de l'année correspondant à l'âge d'ouverture du droit.

1. L'utilisation du dispositif de départ anticipé

L'utilisation de ce dispositif correspond à deux types de comportement. Le premier concerne les liquidations précoces qui permettent à leurs bénéficiaires de faire une deuxième carrière avec le statut de non salarié ou de salarié du secteur privé et de cumuler une pension avec des revenus d'activité. C'est le cas, souvent cité, des infirmières pour lesquelles les départs anticipés sont aussi une forme de gestion du personnel de la part de leurs employeurs. Le deuxième est l'utilisation du départ anticipé comme dispositif de préretraite permettant de partir quelques années avant l'âge normal de départ. Si cette situation s'explique parfois par la pénibilité des emplois occupés, elle est contraire à la politique affichée par ailleurs par l'Etat d'allonger la durée d'activité et de réduire les systèmes de préretraite.

Seul un durcissement des règles de départ anticipé⁸³ permettrait de redonner une cohérence à ce dispositif.

Les perturbations induites par la multiplication des recours des pères fonctionnaires et la réforme des retraites

En raison du retard pris pour mettre en conformité la réglementation avec le droit communautaire, de nombreux fonctionnaires masculins ont bénéficié du droit au départ anticipé en 2004 et 2005, à la suite des jugements favorables aux requérants rendus par les tribunaux. Ce sont essentiellement des fonctionnaires de l'Etat puisque plus de 5 000 d'entre eux ont anticipé leur départ à la retraite au cours des années 2004 et 2005.

83) Règles sur le cumul d'une pension et d'un revenu d'activité avant l'âge normal de départ, décote supplémentaire.

Cet afflux de départs a accru les charges des régimes mais peut être considéré comme temporaire puisque, avec la nouvelle réglementation, les recours contentieux vont se tarir.

Les liquidations de pension pour les femmes au titre d'un départ anticipé représentent près de 20% du total dans la fonction publique d'Etat et plus de 25% dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. En outre, l'annonce de la réforme des retraites a conduit en 2003 nombre de femmes à anticiper davantage leur départ mais cet effet s'est atténué en 2004 et 2005.

Effectif et proportion de liquidations de parents de trois enfants

		Effectif		% des liquidations	
		FPE	FPT et FPH	FPE	FPT et FPH
2002	Hommes	0	0	0	0
	Femmes	5 562	6 405	16,7%	28,5%
	Ensemble	5 562	6 405	8,7%	19,5%
2003	Hommes	190	0	0,6%	0
	Femmes	8 225	13 027	20,4%	37,2%
	Ensemble	8 415	13 027	11,3%	27,2%
2004	Hommes	2 031	178	6,0%	1,9%
	Femmes	7 413	4 062	19,6%	22,3%
	Ensemble	9 444	4 240	13,1%	15,3%
2005	Hommes	3 024	336	8,9%	2,8%
	Femmes	6 665	6 354	18,3%	25,8%
	Ensemble	9 689	6 690	13,8%	18,2%

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de départ anticipé des parents de trois enfants.

Dans la fonction publique d'Etat, les départs anticipés des femmes sont plus précoces que ceux des hommes (en moyenne 6 à 7 années contre 4 à 5 années pour les hommes). Au total, l'âge moyen des départs anticipés est compris entre 52 et 54 ans.

Il est de 51 à 52 ans dans la fonction publique territoriale et de 48 à 49 ans dans la fonction publique hospitalière⁸⁴. Toutefois, la proportion plus forte de catégories actives dans la FPH fait que l'écart d'âge par rapport à l'ensemble de la population est similaire dans les deux populations.

84) La répartition des départs anticipés des femmes par classe d'âge montre en 2005 que la part des départs avant 45 ans et après 55 ans était respectivement de 30% et 20% dans la FPH, 21% et 41% dans la FPT, 10% et 44,4% dans la FPE.

De nombreuses pensions sont portées au minimum garanti

Les pensions liquidées à l'occasion d'un départ anticipé sont plus fréquemment portées au minimum garanti⁸⁵. Dans la FPT et la FPH, cette proportion atteint près de 55% des pensions liquidées par les femmes⁸⁶ et dans la FPE, plus de 25%, alors que les hommes sont moins concernés. Divers facteurs tels que des carrières professionnelles morcelées, la fréquence du travail à temps partiel, le niveau des rémunérations, expliquent la faiblesse des pensions liquidées⁸⁷.

L'application de la décote à partir de 2006 risque de ne modifier que modérément les comportements de départs anticipés car elle n'aura d'impact que sur les pensions liquidées au-delà du minimum. De plus, elle n'aura un effet sensible qu'une fois achevée la période de transition.

Proportion de pensions portées au minimum garanti

		Pension normale		Départ anticipé	
		FPE	FPT et FPH	FPE	FPT et FPH
2003	Hommes	6,5%	30,9%	13,2%	14,8%
	Femmes	10,6%	34,0%	26,7%	56,4%
	Ensemble	8,5%	32,9%	26,4%	56,2%
2004	Hommes	7,0%	32,0%	8,9%	30,1%
	Femmes	11,3%	37,0%	27,3%	57,4%
	Ensemble	9,1%	35,0%	23,3%	56,3%
2005	Hommes	8,0%	33,3%	9,0%	31,8%
	Femmes	11,6%	37,2%	23,7%	56,4%
	Ensemble	9,8%	35,7%	19,1%	55,3%

Source : Service des pension et CNRACL. Liquidations de départ anticipé des parents de trois enfants. La pension normale recouvre les liquidations de pension de vieillesse hors départ anticipé.

85) Cet effet est renforcé par la diminution, de l'ordre de 2,5 points, des taux moyens de liquidation des départs anticipés, probablement en raison de l'impact de la réforme de la bonification pour enfants.

86) Globalement, quel que soit le motif de départ, les fonctions publiques territoriales et hospitalières se caractérisent par une forte proportion de pensions portées au minimum garanti puisque, hors départ anticipé, plus d'un tiers des liquidations sont portées au minimum.

87) Pour les départs anticipés dont la pension est portée au minimum, il est probable que la prolongation de l'activité n'induit pas un gain suffisant en termes de supplément de pension pour compenser la perte de loisir représentée par une durée de retraite plus courte.

2. L'évaluation du coût du dispositif de départ anticipé

Le coût du dispositif de départ anticipé peut être approché selon deux méthodes. La première consiste à décomposer la charge de pensions versées annuellement en isolant celles qui concernent les retraités ayant utilisé la possibilité de départ anticipé, soit, en 2005, 2,4 Md€, soit 10% des pensions versées dans la fonction publique d'Etat⁸⁸, dont 920 M€(3,9%) versés à des retraités de moins de 60 ans⁸⁹.

La deuxième méthode consiste à évaluer le coût actualisé d'un départ anticipé pour le régime de retraite. Ce coût est la différence entre, d'une part, la pension versée et les cotisations non perçues pendant la période d'anticipation et, d'autre part, le supplément de pension qui aurait été versé pendant toute la période de retraite si l'affilié avait prolongé son activité jusqu'à l'âge normal de départ à la retraite. Le coût est actualisé pour tenir compte du fait que les gains et les pertes du régime sont étalés en moyenne sur une trentaine d'années.

Cette évaluation a été faite pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières à partir de données fournies par la CNRACL relatives aux liquidations de 2005. Moyennant des hypothèses conventionnelles de calcul⁹⁰, le coût moyen actualisé d'un départ anticipé est estimé à 86 000 euros, soit 575 M€ pour les 6 690 liquidations au titre d'un départ anticipé en 2005. Dans l'hypothèse où le coût unitaire serait identique pour les fonctionnaires civils de l'Etat, le coût actualisé serait de 833 M€. Ces montants représentent la charge financée par l'ensemble des actifs actuels et futurs des régimes et par les budgets des administrations (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux) puisque celles-ci assurent la plus large part du financement global.

88) Le coût des pensions civiles (hors invalidité) est de 24,2 Md€ en 2005 et correspond aux pensions versées aux retraités ayant liquidé à partir du 1er janvier 1975.

89) Le poids des pensions versées au titre des départs anticipés tend à augmenter : en 2002, il était de 9,2% dont 3,4% aux retraités de moins de 60 ans.

90) Période moyenne d'anticipation de 7 ans, durée de retraite à partir de l'âge normal de départ de 25 ans, supplément de pension en cas de départ à l'âge normal de départ de 20%, carrière salariale plate si l'agent avait prolongé son activité, taux d'actualisation de 2%.

Le nouveau dispositif, qui n'existe dans nul autre régime, pérennise la possibilité d'un départ anticipé et continue de procurer aux parents de trois enfants un avantage exorbitant par rapport aux autres catégories d'affiliés⁹¹. Après la réforme des retraites, il concentre quatre incohérences :

- dans son fondement puisqu'il faut arrêter temporairement de travailler pour pouvoir ensuite partir définitivement à la retraite sans condition d'âge ;*
- dans son articulation avec les objectifs qui guident la réforme des retraites, à savoir allonger la durée d'activité et pénaliser les départs précoces ;*
- au niveau des avantages puisqu'une grande partie des bénéficiaires potentiels du dispositif sera dans les quinze prochaines années exemptée de décote et d'allongement de la durée d'assurance, ce qui va accroître les écarts avec les autres assurés ;*
- par son inadéquation avec les principes de fonctionnement d'un régime de retraite par répartition en annuités dans lequel l'âge minimal d'ouverture des droits est un paramètre important du barème déterminant les conditions d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite satisfaisant l'équilibre du régime.*

Les avantages « géographiques »

1. L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer

La Cour notait le caractère avantageux de cet avantage de retraite bénéficiant aux seuls titulaires d'une pension de l'Etat justifiant d'une résidence effective outre-mer, fixée en pourcentage du principal de la pension concédée et variable selon le territoire de résidence :

Réunion	35%
Saint-Pierre-et-Miquelon	40%
Mayotte	35%
Nouvelle-Calédonie	75%
Polynésie française	75%
Wallis et Futuna	75%

91) Les parents de trois enfants bénéficient en outre de la majoration, non imposable, de 10% du montant de la pension liquidée.

A l'exception de la Réunion, où elle est imposée selon le droit commun, cette indemnité bénéficie des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer, plus favorables⁹².

La Cour concluait son examen du dispositif en soulignant qu'il importait 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.

A la suite du rapport de la Cour, plusieurs tentatives de remises en cause ont été conduites sans succès.

Un rapport parlementaire de septembre 2003 a demandé de « suivre les recommandations de la Cour dans le domaine des retraites » en précisant qu'« il apparaît indispensable de mettre fin au système de majoration des retraites, mécanisme injustifié et coûteux »⁹³.

Deux amendements sénatoriaux⁹⁴ ont été présentés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, mais n'ont pas été adoptés. Ils avaient pour objet identique d'introduire une double limitation à l'indemnité temporaire : en réserver le bénéfice aux agents ayant été en poste dans les zones éligibles pendant les cinq années précédant la liquidation de leur pension, plafonner l'indemnité à 20% du montant en principal de la pension.

Dans son rapport de 2003, la Cour relevait que cet avantage de retraite entraînait une charge importante et rapidement croissante

Les coûts constatés alors étaient de 158,8M€ en 2001 pour 22 529 bénéficiaires ce qui correspondait à une progression de 12,4% de la dépense et de 7,2% du nombre des titulaires par rapport à 1999. Elle notait qu'en 2000 le montant moyen annuel de l'indemnité temporaire servie variait de 5 750 € à St Pierre et Miquelon à 13 980 € en Nouvelle-Calédonie.

En 2005, les dépenses se sont élevées à 249,4 M€ (+57,1% depuis 2001) pour 32 172 bénéficiaires (+ 42,8 % depuis 2001).

92) Elle n'est pas soumise aux retenues à la source pour la CSG et la CRDS.

93) Rapport d'information sur la fonction publique d'Etat et la fonction locale outre-mer présenté par M. Marc Laffineur, député, AN, 25 septembre 2003, page 58.

94) Amendements n° II-64 présenté par MM. Marini et Arthuis au nom de la commission des finances et n° II-72 présenté par M. Leclerc au nom de la commission des affaires sociales.

La forte croissance, tant des dépenses induites que des bénéficiaires, déjà constatée, s'est encore accélérée dans la période récente.

Impact et coût de l'indemnité temporaire

Année	Nombre de titulaires de l'indemnité temporaire	Montant total de l'indemnité temporaire (M€)
1995	17 329	120,0
2003	26 721	203,2
2004	30 244	223,3
2005	32 172	249,4
2005/2003	+ 20,4 %	+ 22,7 %
Rappel 2001/1999	+ 7,2 %	+ 12,4%

Source : Direction générale de la comptabilité publique

Le nombre de bénéficiaires de l'indemnité a cru de 20,4% quand celui des titulaires de pensions civiles et militaires n'augmentait que de 4,7%, et son montant total de 22,7% quand les dépenses afférentes aux pensions civiles et militaires progressaient de 10,1%.

La croissance la plus forte est enregistrée en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française (+ 19,1%) où le taux de l'indemnité est le plus élevé. A l'inverse, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, où le taux est le plus bas, ont une croissance des bénéficiaires de respectivement 9,8 % et 10,3 %.

Le montant moyen de l'indemnité est demeuré très élevé.

Montant moyen annuel de l'indemnité temporaire (en €)

	Pensions civiles			Pensions militaires		
	2000	2005	Evol.	2000	2005	Evol.
Nouvelle-Calédonie	13 980	13 824	-1,1%	10 900	10 663	-2,2%
Polynésie française	12 070	13 379	+10,8%	11 460	10 540	-8,0%
Mayotte	5 770	6 162	+6,8%	3 760	4 322	+14,9%
Saint-Pierre et Miquelon	5 750	6 310	+9,7%	5 270	5 336	+1,2%
Réunion	N.C.	6 523	N.C.	N.C.	4 468	N.C.

Source : Cour des comptes à partir d'éléments fournis par la DGCP.

La Cour relevait que le contrôle de la condition de résidence effective était extrêmement limité. Bien que disposant d'un fondement législatif depuis 1996⁹⁵, il restait juridiquement fragile après la décision du Conseil d'Etat⁹⁶ annulant les mesures restreignant la circulation des nationaux, et de mise en œuvre concrète difficile.

Les outils de gestion informatique des pensions ne permettent pas de connaître les transferts d'assignation des pensions ouvrant droit à indemnité temporaire et donc de mesurer les comportements résultant en particulier d'un effet d'aubaine ou d'un comportement frauduleux.

En décembre 2005, le ministre de l'Outre-Mer a demandé aux représentants de l'Etat dans les territoires concernés d'établir un premier bilan de cette disposition, en liaison avec le trésorier-payeur général chargé de son application.

En février 2006, le TPG de la Réunion a rendu compte des contrôles menés à ce titre. Les 16 344 demandes de renseignements (pour 19 450 bénéficiaires) n'ont permis de récupérer que 45 423 € sur un montant total d'indemnité temporaire de 112,44 M€ (soit 0,04%).

Le Haut-commissariat de la République en Polynésie française, pour sa part, « confirme la position de la Cour des comptes s'agissant de l'impossibilité de procéder au contrôle du dispositif mis en place »⁹⁷.

Par la suite, en juin 2006, le ministre de l'Outre-Mer a fait part au ministre de la fonction publique de « la difficulté certaine à mettre en œuvre ces contrôles » résultant du « flou de la définition textuelle de [la condition de] la résidence requise des bénéficiaires » et de « l'absence de force probatoire des documents justificatifs de la résidence ».

Ainsi la situation critiquée par la Cour perdure et les tentatives d'y remédier n'ont pas abouti. Ses conséquences financières se sont aggravées avec une croissance des bénéficiaires de l'indemnité très supérieure à celle de l'ensemble des pensionnés civils et militaires.

95) Article 60 de la loi n° 96-609 du juillet 1996.

96) Arrêt d'assemblée Vedel et Jannot.

97) Courrier du 20 mars 2006 au ministre de l'Outre-Mer.

2. La bonification de dépaysement

La Cour rappelait que cet avantage trouvait son origine dans la loi du 9 juin 1853 permettant de bonifier les services civils rendus par les fonctionnaires civils envoyés hors d'Europe et notamment dans les colonies françaises et dans la loi du 14 avril 1924 qui a ouvert le bénéfice de cette bonification à l'ensemble des agents effectuant des services hors d'Europe.

Egale, en règle générale, au tiers de la durée des services civils accomplis hors d'Europe, la bonification, selon les territoires, peut être limitée au quart ou élevée à la moitié desdits services, dont par ailleurs le champ est très largement ouvert (prise en compte des simples missions, des durées de voyage). De plus, les services rendus dans les départements et territoires d'outre-mer, bien que ceux-ci fassent partie du territoire national, ouvrent droit à cette bonification pour tout fonctionnaire.

La bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe (BSHE) est également ouverte aux membres des deux autres fonctions publiques hospitalière et territoriale.

En 2001, le coût de ce dispositif était évalué, pour les seuls fonctionnaires d'Etat, entre 185 M€ (montant des bonifications prises en compte dans les liquidations) et 234 M€ (coût prévisionnel sur la durée totale de service de la pension des bonifications liquidées en 2001).

La Cour estimait qu'avant d'envisager de simples aménagements aux règles actuelles, il convenait de s'interroger sur le principe même du maintien de la bonification de dépaysement.

Ce dispositif n'a pas été réformé.

En outre, pour les mêmes raisons qu'en 2003 (absence d'un compte individuel de retraite), il reste difficile de mesurer le poids des bonifications de dépaysement acquises par les fonctionnaires en activité. De même, le système de gestion des pensions ne permet qu'imparfaitement d'en apprécier les composantes. Les données disponibles permettent néanmoins d'en appréhender l'importance au sein de la population des flux de pensionnés.

Au 31 décembre 2005, 14,8% des pensions des fonctionnaires civils de l'Etat en paiement (soit 174 365 sur un total de 1 180 496) comportaient une telle bonification. Cette proportion manifeste une légère décroissance : 16% en 2001, 15,7% en 2002. Cette évolution traduit une décroissance de la proportion de bénéficiaires dans les flux de nouveaux pensionnés qui passe ainsi de 12,3% pour le flux 2002 à 11,5% pour le flux 2005. En revanche, l'impact de cette

bonification sur le taux de liquidation apparaît relativement stable : en effet, elle fait passer le taux de liquidation de 71,60% à 75,70%, soit un gain moyen de 4,10 points contre 4,63 points en 2001 et 3,36 points en 2002. Le nombre moyen de trimestres retenus passe de 14,7 en 2002 à 15,02 en 2005.

La proportion de bénéficiaires reste supérieure chez les fonctionnaires de catégorie A à ce qu'elle est dans les autres catégories : 16,8% contre respectivement 9,2% et 5,4% pour les catégories B et C.

Au sein de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale, la proportion des pensions intégrant cette bonification est très inférieure : entre 2,3% et 2,7% pour les flux 2000 à 2005 de nouveaux pensionnés⁹⁸. Sur la période 2000-2005, 4 858 nouveaux pensionnés en ont bénéficié, dont 53% issus de la fonction publique hospitalière et 47% de la fonction publique territoriale.

La répartition géographique

La répartition géographique du lieu de résidence des bénéficiaires de la bonification de dépaysement qui met en évidence leur forte concentration dans les départements d'outre-mer.

Les pensionnés de la fonction publique d'Etat résidant dans les départements d'outre-mer sont très majoritairement bénéficiaires de cette bonification : 92,7% d'entre eux en 2002, 90,8% en 2005, contre moins de 9% et 8%, respectivement, de leurs homologues résidant en métropole.

La répartition des bénéficiaires dans les deux autres fonctions publiques est du même ordre de grandeur : sur la période 2000-2005, 82,3 % des nouveaux bénéficiaires résident dans les départements d'outre-mer contre 16,8 % en métropole.

Cela est dû au fait que tous les fonctionnaires exerçant dans les DOM en bénéficient notamment ceux qui y effectuent toute leur carrière. C'est le cas en particulier des agents de la catégorie C des trois fonctions publiques comme le montre la répartition des bénéficiaires entre fonctionnaires de catégorie A, B et C. Alors que pour les bénéficiaires résidant dans les départements d'outre-mer, elle est respectivement de 9,5%, 25,9% et 64,3%, elle est d'un tiers pour chacune de ces catégories pour les bénéficiaires résidant en métropole.

98) La proportion des agents actifs des deux fonctions publiques hospitalière et territoriale résidant dans les DOM-TOM était de 2,1% au 31 décembre 2005.

Cela est confirmé par la durée moyenne très élevée des bonifications attribuées. Celle des bénéficiaires résidant dans les départements d'outre-mer est environ trois fois plus élevée que celle de leurs collègues résidents en métropole.

**Durée moyenne en trimestre de la bonification
en fonction du lieu de résidence**

	D.O.M.		Métropole	
	FPE	FPT + FPH	FPE	FPT + FPH
2002	34,9	37,2	9	12,2
2005	33,6	37,5	10	11,0

Source : C.N.R.A.C.L. et Service des pensions. Les données correspondent aux agents ayant achevé leur carrière au cours de l'année.

Cette forte concentration des bénéficiaires et le niveau élevé de bonification se traduisent par un fort impact de celle-ci sur le taux moyen de liquidation. Pour le flux de pensionnés 2005 des fonctions publiques hospitalière et territoriale, elle a fait passer le taux moyen de 57% à 72%, soit un gain de 15 points, plus de 3 fois supérieur à celui relevé pour les bénéficiaires de la fonction publique d'Etat (+4,1 points).

Le coût du dispositif

Compte tenu des limites des outils statistiques, l'évaluation du coût pour ces deux fonctions publiques ne peut être exhaustive et ne peut porter que sur les flux récents des nouveaux pensionnés.

Au sein de la fonction publique d'Etat, le surcoût annuel moyen pour les flux de nouveaux pensionnés 2002 et 2005 est respectivement de 1 600 € et 1 825 €, soit un surcoût total de respectivement 11,19 M€ et 14,80 M€.

Ce surcoût est plus élevé dans les deux autres fonctions publiques en raison de la proportion plus importante des agents ayant effectué toute leur carrière dans les DOM. L'estimation, très partielle, fournie par la CNRACL indique en effet que le montant moyen annuel de la bonification de dépaysement s'élève respectivement à 2 316 € et 2 256 € pour les flux des nouveaux pensionnés en 2004 et 2005. Une deuxième approche prenant en compte l'espérance de vie moyenne et le mécanisme de réversion aboutit à un coût total de cette mesure de 41,5 M€ pour le flux des pensionnés 2004 et 51,9 M€ pour le flux 2005.

Le maintien de ce dispositif et son coût ne peuvent que conduire la Cour à réitérer ses critiques.

En dépit de sa complexité, la réforme de la bonification pour enfant atteint ses objectifs. Le dispositif repose à présent sur une logique de compensation du désavantage professionnel résultant de l'éloignement du travail. La Cour recommande de prolonger la réforme en clarifiant le coût et le financement du dispositif.

En revanche l'opportunité n'a pas été saisie de réformer en profondeur le dispositif des départs anticipés des parents de trois enfants. La Cour réitère sa recommandation de le réexaminer rapidement. Fixer les conditions d'ouverture du droit à pension en fonction du nombre d'enfants est une anomalie qui devrait être supprimée, en aménageant si nécessaire une phase de transition. A défaut, la Cour recommande de restreindre fortement l'accès à ce dispositif ou les avantages dont il est assorti.

L'indemnité temporaire pour pension servie outre-mer n'a pas été modifiée. La Cour réitère fortement sa recommandation tendant à ce qu'il soit mis fin à « cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite »⁹⁹.

L'évolution récente du coût de la bonification pour service hors d'Europe ne fait que confirmer le diagnostic posé par la Cour en 2003. Le maintien de ce dispositif reste critiquable. Il n'apparaît justifié ni dans son principe, au regard des autres mesures d'abondement du revenu d'activité ayant le même objectif, ni dans son champ géographique. Par ailleurs, la concentration des bénéficiaires de la bonification de dépaysement dans les départements d'outre-mer et l'impact très important de celle-ci sur le taux moyen de liquidation doivent être notés.

99) Rapport 2003, page 186.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'essentiel des analyses de la Cour des comptes.

** S'agissant du départ anticipé des fonctionnaires ayant eu au moins trois enfants, il convient toutefois de nuancer une observation de la Cour selon laquelle : « ne pas cotiser pendant une période minimale de deux mois ouvre droit à un départ à la retraite plusieurs années avant l'âge normal ». En effet, les femmes fonctionnaires, principales bénéficiaires, continuent à percevoir pendant leur congé de maternité leur traitement sur lequel la cotisation pour la retraite est précomptée.*

** S'agissant de l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer, il convient également de noter qu'un récent audit de modernisation mené sur ce thème a été rendu public en octobre 2006. Comme l'a indiqué le Gouvernement, les conclusions de cet audit doivent désormais être soumises à concertation. Dans ce contexte, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie prend acte de la préconisation principale de la Cour qui consiste à mettre en extinction le dispositif avec un traitement différencié du flux et du stock.*

De façon générale, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note que l'ensemble des sujets évoqués par la Cour doivent être abordés par le Conseil d'orientation des retraites (COR) dans le cadre de ses rapports prévus en 2007, en vue du prochain rendez-vous sur les retraites fixé d'ici 2008 par le législateur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Ministre de la fonction publique a pris connaissance avec intérêt des travaux effectués par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Les observations formulées rejoignent dans leur majorité les préoccupations du ministère.

Sur les avantages familiaux de retraite

La bonification pour enfant

La Cour salue les avancées opérées dans la mise en conformité du dispositif avec le principe d'égalité entre hommes et femmes imposé par le droit européen, qui explique le changement de fondement du dispositif nouveau introduit par la loi du 21 août 2003.

En effet, s'inscrivant dans le cadre d'un régime de retraite professionnel, le nouveau dispositif a pour objectif de venir compenser les préjudices liés aux retards de carrière qu'auraient eu à déplorer des fonctionnaires en raison d'un éloignement temporaire du travail dû à la naissance, à l'adoption ou à l'éducation d'un enfant. Cette approche explique la nouvelle condition d'interruption d'activité prévue par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Dans la conclusion, le rapport de la Cour attire par ailleurs l'attention du lecteur sur la nécessité d'effectuer un bilan financier global. Ce bilan devrait être complété d'une indication relative à l'avantage financier moyen par enfant que confère sur la pension des intéressés l'attribution de la bonification ou des mesures équivalentes dans les autres régimes de retraite.

Sur les avantages « géographiques »

Les deux indemnités visées n'ont en effet pas encore fait l'objet d'aménagements et de réformes. Elles ont cependant fait l'objet d'études approfondies qui pourront déboucher sur une modification de la réglementation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE-MER

Le ministère de l'outre-mer a pris bonne note des dispositions le concernant dans le rapport public thématique sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat d'avril 2003.

Depuis sa parution, plusieurs initiatives ont eu pour but d'affiner le diagnostic et de préciser les pistes de réforme.

S'agissant de l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer, dispositif légal créateur de droits au bénéfice de quelque 30 000 fonctionnaires de l'Etat retraités vivant dans 6 collectivités d'outre-mer, le ministère a tout d'abord demandé aux préfets et hauts commissaires concernés d'établir un bilan des contrôles des conditions de résidence. Il en est ressorti une très grande difficulté à mettre en œuvre des contrôles efficaces, résultant notamment d'imprécisions tant dans la définition de la condition de résidence que dans la force probante à accorder aux documents justificatifs.

Pour affiner l'évaluation du dispositif et de ses effets, le ministère de l'outre-mer a ensuite proposé que l'indemnité temporaire de retraite fasse l'objet d'un audit de modernisation. Le ministère de l'économie et des finances (direction générale de la modernisation de l'Etat) l'a accepté et la mission a été confiée conjointement à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et au contrôle général des armées.

Le rapport d'audit est disponible sur le site du Forum de la performance (www.minefi.gouv.fr/performance) depuis novembre 2006.

Cette phase d'évaluation étant achevée, il convient désormais d'organiser une concertation approfondie avec les organisations syndicales conformément aux principes contenus dans le projet de loi sur le dialogue social récemment adopté en conseil des ministres. S'agissant de l'outre-mer, cette concertation associera de surcroît les élus des collectivités concernées.

Elle permettra en particulier un examen très précis et contradictoire des conséquences des réformes proposées sur la situation des personnes concernées, mais également de l'impact sur les 6 collectivités.

S'agissant de la bonification de dépaysement, qui s'applique à la durée des services civils accomplis outre-mer pour les agents des trois fonctions publiques, le ministère considère que l'évaluation du dispositif devra être complétée avant que la concertation nécessaire à toute réforme puisse être organisée.

Si l'impact de la bonification sur les pensions des fonctionnaires retraités et le nombre de personnes bénéficiant du dispositif sont connus, le montant des bonifications acquises par les fonctionnaires toujours en activité et la part de l'outre-mer dans ce montant n'ont jamais été mesurés. En outre, l'étude de la bonification ne peut être complètement déconnectée de celle des autres mesures de majoration de la rémunération d'activité pour les fonctionnaires exerçant leur métier outre-mer.

A ce titre, le ministère de l'outre-mer entend veiller à ce que les conditions de rémunération des fonctionnaires affectés dans les départements ou les collectivités d'outre-mer restent attractives et constituent la contrepartie, selon les cas, d'un éloignement ou de conditions de travail plus difficiles qu'en métropole.
