

La « dé cristallisation » des pensions des ressortissants des territoires autrefois sous souveraineté française

Dans son rapport public de 2010, la Cour constatait que les pensions servies à tous les fonctionnaires et militaires n'ayant pas fait le choix de la nationalité française, au moment de l'indépendance des territoires anciennement sous la souveraineté française, avaient été « cristallisées », c'est-à-dire figées, dans leur montant comme dans leur forme juridique. Malgré les réformes mises en œuvre depuis 2002 pour rétablir une situation plus équitable, la Cour notait que le dispositif en vigueur, dérogoratoire au droit commun, ne réglait pas les problèmes soulevés en matière d'égalité de traitement entre Français et ressortissants de ces territoires.

La Cour recommandait, d'une part, au titre des 18 000 pensions militaires d'invalidité, d'aller au bout de la réforme engagée en 2006, en alignant automatiquement l'indice des pensionnés d'invalidité sur le niveau français, et en réintégrant, dans le droit commun, le dispositif spécifique des pensions mixtes de retraite.

Elle recommandait, d'autre part, au titre des 32 000 pensions militaires et civiles de retraite, l'alignement intégral sur le régime de droit commun, impliquant une mise à parité des indices de pension et de la valeur du point de pension. L'évaluation de ces mesures, faite pour la première fois par la Cour, permet d'établir qu'elles ne dépasseront pas 150 M€, lorsqu'elles seront pleinement effectives.

A la suite de la décision du 28 mai 2010 du Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité et de l'adoption de la loi de finances pour 2011, la recommandation relative à l'alignement des pensions militaires et civiles de retraite a été suivie d'effets, même si la mise en œuvre des nouvelles dispositions doit encore être précisée.

Le Conseil constitutionnel, dans sa première décision au titre de la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité, a estimé que le dispositif de cristallisation n'était pas conforme au principe d'égalité. Il a jugé inconstitutionnelles l'ensemble des dispositions législatives conduisant à la cristallisation des pensions, avec effet au 1^{er} janvier 2011.

L'article 100 de la loi de finances pour 2011 prévoit l'alignement de la valeur du point des pensions militaires d'invalidité, des retraites du combattant et des pensions militaires et civiles, sur la valeur servie aux ressortissants français.

En revanche, l'alignement de l'indice ne sera effectué que sur demande expresse, présentée dans un délai de trois ans, à compter de la publication du décret n° 2010-1691 du 30 décembre 2010, qui précise les modes d'information des bénéficiaires, de présentation et d'instruction des demandes.

La Cour souligne que la bonne application de ce décret, notamment de son article 2 relatif à l'information des bénéficiaires, aura une importance toute particulière pour éviter les difficultés qui avaient accompagné les réformes précédentes (information insuffisante obérant l'égalité d'accès au droit), et qui pourraient encore être liées à l'absence d'automatisme de la mesure. En l'état, l'étude d'impact ne prévoit, en effet, qu'une validation de 20 % des dossiers en 2011, pour parvenir à 40 % en 2012 et à 70 % en 2013, ce qui semble long, compte tenu de l'âge des bénéficiaires potentiels.

La disposition législative prévoit en outre la remise annuelle, dans le rapport sur les pensions de retraite annexé au projet de loi de finances, d'un bilan de l'avancement des opérations de décristallisation.

Ces mesures qui doivent bénéficier à 32 000 pensionnés, devraient permettre de rétablir l'égalité de traitement trop longtemps retardée entre tous les anciens combattants, quelle que soit leur nationalité. La Cour ne manquera pas de s'assurer que la mise en œuvre se traduira effectivement, grâce à des mesures d'information pertinentes et à un circuit administratif efficace, par un alignement définitif sur le droit commun des pensions.

**REPOSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE LA DEFENSE ET
DES ANCIENS COMBATTANTS**

Ce projet appelle les observations suivantes.

La Cour, dans son rapport public de 2010, avait recommandé l'alignement du régime des pensions de retraites civiles et militaires « de tous les pensionnés cristallisés et de leurs ayants cause, quel que soit leur lieu de résidence actuel, sur le régime de droit commun » par la mise à parité des indices et de leur valeur, « la réintégration intégrale des pensions cristallisées dans le droit commun des pensions ».

Sur ces points, l'article 211 de la loi de finances pour 2011 suit les recommandations de la Cour ainsi que cette dernière le constate. Toutefois, l'alignement des indices qu'elle souhaitait n'a pu être mis en œuvre pour des raisons tenant à la fois au droit commun des pensions et à l'impossibilité matérielle de procéder automatiquement à cette révision.

En effet, la révision des indices conduit à la concession d'une nouvelle pension et chaque concession doit être fondée sur une demande expresse.

De plus, la révision sur demande est la seule manière de procéder en pratique car la dé cristallisation de l'indice entraîne la prise en compte de toutes les réformes statutaires intervenues depuis la date de mise en place du dispositif de cristallisation, date qui évolue suivant le pays. Or, ces réformes répondent à des critères d'ancienneté, parfois de citation ou obligent à des traitements administratifs lourds nécessitant la prise en compte de nombreuses données qui ne sont plus disponibles, soit parce qu'elles n'ont pas été enregistrées sur un support informatique, soit parce qu'elles ne sont pas individualisées ayant été globalisées au moment de leur numérisation.

Enfin, il est impossible de réviser automatiquement les pensions des ayants cause sans vérification de leur situation matrimoniale actuelle.

Toutefois, le gouvernement a souhaité donner, comme en 2006, la plus large portée à la disposition de la loi de finances portant dé cristallisation des pensions. C'est pourquoi, il a formalisé dans un décret l'ensemble des mesures d'information qu'il organisera à l'attention des bénéficiaires potentiels.

Ce décret dispose que les missions diplomatiques et consulaires, les services payeurs des pensions concernées ainsi que les services de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre installés en Algérie, au Maroc et en Tunisie assurent l'information aux intéressés.

Ces services ont été retenus parce qu'ils sont les plus à même d'apporter une information de proximité aux intéressés.

Il est précisé que tous les moyens à leur disposition devront être mobilisés, notamment la presse, l'affichage, afin de toucher les ayants droit et les ayants cause dont les droits ont été concédés mais aussi ceux, qui, potentiellement ont des droits qu'ils n'ont pas fait valoir.

Le gouvernement a par ailleurs prévu de rappeler par arrêté les pièces justificatives des demandes afin d'accélérer les procédures.

Le gouvernement, déterminé à rendre effectif, sans délai, le dispositif d'information, a par télégramme diplomatique, saisi tous les postes diplomatiques de l'adoption de la loi de finances et du contenu de son article 211 afin qu'ils puissent assurer leur mission auprès du public.

Il a également préparé sans attendre le décret prévu au VIII de l'article 211 rappelé supra. Avec la parution au journal officiel, le 31 décembre dernier, du décret n° 2010-1691 pris en application de l'article 211 de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 et de son arrêté d'application, l'ensemble des textes relatifs à la décristallisation auront été publiés au 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur de cet article 211. Rien, dans ces conditions, ne saurait faire obstacle à sa mise en œuvre dans le sens souhaité par la Cour des comptes.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Cette insertion appelle de ma part les remarques suivantes.

1. L'article 211 de la loi de finances pour 2011 permet une décristallisation large.

Faisant suite à la décision du Conseil Constitutionnel n° 2010-1QPC du 28 mai 2010, l'article 211 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 abroge l'ensemble des dispositions législatives²⁶ conduisant à la cristallisation des pensions des ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'ancien empire colonial français. Cet article vise tout d'abord à préciser le champ d'application de la décristallisation. Les nouvelles modalités de calcul concernent les pensions militaires d'invalidité (PMI), les pensions civiles et militaires de retraite, et les retraites du combattant servies aux ressortissants des

²⁶ Article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, article 71 de la loi de finances pour 1960 n° 59-1454 du 26 décembre 1959, article 14 de la loi n° 79-1102 du 21 décembre 1979.

pays ou territoires ayant appartenu à l'union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou la tutelle de la France.

La Cour souligne, à juste titre, que l'article 211 aligne automatiquement la valeur du point de base de ces pensions sur la valeur servie aux ressortissants Français.

La Cour semble déplorer que l'alignement des indices servant au calcul des pensions n'intervienne que sur demande des intéressés. Je rappelle cependant que le choix du Gouvernement d'exiger une demande expresse des bénéficiaires répond, de manière pragmatique, à la nécessité de disposer des informations actualisées permettant de calculer l'indice des bénéficiaires et de vérifier la réalité du droit à pension.

Ces opérations, complexes et exigeantes, concernent notamment :

- la mise à jour des coordonnées d'un certain nombre de bénéficiaires (orthographe des noms, date de naissance, adresses, pays de résidence, situations de famille) ;

- l'apparition de nouveaux droits indétectables sans demande expresse des intéressés (cas en particulier des réversions potentielles) ;

- la récupération des données permettant de reconstituer les services ou carrières.

Par ailleurs, l'administration française ne dispose d'aucun moyen juridique de contrôle de la situation personnelle des pensionnés ressortissants d'États étrangers souverains. Cette difficulté peut être une source d'insécurité juridique, et justifie que l'administration française puisse opérer un contrôle lors de l'instruction de chaque évolution du droit à pension.

Cette manière de procéder rejoint, me semble-t-il, la préoccupation que vous avez exprimée en matière de contrôle d'identification des pensionnés étrangers à l'occasion de la certification des comptes, dans votre rapport de synthèse de mission intermédiaire sur les comptes de l'État de 2009²⁷.

2. Les textes d'application de l'article 211 viennent préciser les mesures d'information des bénéficiaires potentiels.

Dans le souci de répondre aux observations de la Cour concernant la nécessité d'améliorer l'information faite aux bénéficiaires potentiels, un groupe de travail interministériel, composé de représentants du ministère des Affaires Étrangères et Européennes, du ministère de la Défense et des Anciens Combattants, et du ministère en charge du Budget a été constitué

²⁷ Sous-cycle 5.1 « Charges de personnel et engagements de retraite »

en vue de préparer les textes d'application de l'article 211 de la loi de finances pour 2011.

Ces textes portent une attention particulière aux dispositifs d'information, de présentation et d'instruction des demandes.

Tout d'abord, l'article 1er du décret n° 2010-1691 du 30 décembre 2010 pris en application de l'article 211 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 rappelle explicitement les délais et administrations compétentes pour instruire les demandes de révision de l'indice.

L'article 2 du décret enjoint les missions diplomatiques et consulaires, les services payeurs des pensions et retraites et les services de l'Office National des Anciens Combattants et des Victimes de Guerre d'assurer l'information des bénéficiaires de la décrystallisation afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits à révision.

L'arrêté du 30 décembre 2010 portant application du décret n° 2010-1691 du 30 décembre 2010 précise la liste des pièces justificatives à fournir pour toute demande de révision, qui a été établie en concertation avec le Service des Retraites de l'État. Les documents demandés sont nécessaires pour parvenir à la reconstitution de l'indice que le pensionné devrait détenir à la date de sa demande si sa pension n'avait jamais été cristallisée.

Le dispositif d'information a été complété par un télégramme diplomatique à destination de l'ensemble des services consulaires et diplomatiques français. Il y est demandé que les postes diplomatiques veillent à une large diffusion de l'information par tous les moyens jugés appropriés : sites Internet, presse, associations d'anciens combattants, élus, etc.

Des fiches d'information, à destination du public et élaborées par le groupe de travail interministériel, pourront être distribuées dans les chancelleries ou les services payeurs. Elles détaillent les modalités d'application de l'article 211, et, pour chaque type de pension (pension civile et militaire de retraite, pension militaire d'invalidité, et retraite du combattant), l'impact de la décrystallisation, les droits nouveaux créés, ainsi que les pièces exigées pour l'instruction des dossiers).

Il a également été demandé aux services diplomatiques de veiller à ce que les dossiers transmis soient complets.

Le Gouvernement rendra compte annuellement de la mise en œuvre de ces dispositions dans un document annexé au projet de loi de finances.