

N° 27

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au service des pensions,

Par MM. Thierry FOUCAUD et Bertrand AUBAN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE RÉFORME ENGAGÉE MAIS ENCORE INABOUTIE	7
A. LA PERSISTANCE D'UN « CLOISONNEMENT ADMINISTRATIF TENACE ».....	7
B. LA RATIONALISATION INACHEVÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION.....	8
II. UNE MODERNISATION À RELANCER D'URGENCE	8
A. DES ÉTUDES MAIS PAS ENCORE DE PRISE DE DÉCISION.....	8
B. DES RECOMMANDATIONS, LARGEMENT PARTAGÉES, À METTRE EN ŒUVRE D'URGENCE	9
C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION :	
AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA 1 ^{ère} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. ALAIN CASANOVA, CHEF DU SERVICE DES PENSIONS, M. HUGUES BIED-CHARRETON, CHEF DE SERVICE À LA DIRECTION DU BUDGET, MME NATHALIE MORIN, CHEF DE SERVICE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE, ET M. FRÉDÉRIC ALADJIDI, DIRECTEUR-ADJOINT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	11
AUDITION DE M. ANDRÉ SANTINI, SECRÉTAIRE D'ETAT AUPRÈS DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE, SUR LE SERVICE DES PENSIONS DE L'ETAT	29
ANNEXES 1	41
LETTRE EN DATE DU 3 OCTOBRE 2006, DE M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT, À M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES.....	43
LETTRE EN DATE DU 22 JUIN 2007, DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	44
LETTRE EN DATE DU 12 OCTOBRE 2007 DE MME NATHALIE MORIN, CHEF DE SERVICE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE, À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	46
ANNEXE 2	
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE SERVICE DES PENSIONS DE L'ETAT	49

AVANT-PROPOS

En application de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances, par lettre en date du 3 octobre 2006 de notre collègue, le président Jean Arthuis, à M. Philippe Séguin, Premier président, une enquête sur « **Le service des pensions de l'Etat** ».

La Cour des comptes a remis sa communication le 25 juin 2007. Les principales observations de la Cour des comptes sont résumées dans l'encadré ci-dessous :

Les principales observations de la Cour des comptes sur le service des pensions

Si elle relève les efforts accomplis, **l'enquête juge la réforme « encore inaboutie »** pour répondre aux défis lancés par la mise en œuvre du **droit à l'information sur les retraites** et la création du **compte individuel retraite (CIR)** des agents de l'Etat. La Cour des comptes dénonce le « **cloisonnement administratif tenace** » entre les ministères employeurs, le service des pensions et le réseau du Trésor public. Elle estime que cet **éclatement de la chaîne des pensions contribue à la dispersion persistante des responsabilités et au retard pris dans la rationalisation des systèmes d'information.**

Au regard de l'importance de l'enjeu et dans la perspective du « rendez-vous » de 2008 sur les retraites, l'enquête de la Cour des comptes rappelle l'urgence pour l'administration d'**engager une réforme profonde des missions et des statuts du service des pensions** afin de doter le régime de retraite des fonctionnaires d'**une autorité fonctionnelle unique, véritablement responsable du pilotage de la chaîne des pensions.**

La Cour des comptes place **au rang des priorités trois recommandations :**

- 1) **créer une autorité fonctionnelle unique** et interministérielle chargée du pilotage de la chaîne des pensions et du compte d'affectation spéciale « Pensions » ;
- 2) **reconfigurer le système de calcul et de concession des pensions autour du compte individuel retraite (CIR) ;**
- 3) **définir rapidement une stratégie d'ensemble fondée sur l'adaptation profonde des missions et du statut du service des pensions.**

Dans son rapport particulier d'avril 2003, la Cour des comptes avait critiqué la gestion des pensions de l'Etat en soulignant **la lourdeur de son organisation et la déficience des systèmes d'information.** Il s'agissait par cette enquête, quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, de **dresser le bilan des améliorations attendues dans la gestion administrative** des pensions ainsi que dans le **pilotage du nouveau compte d'affectation spéciale « Pensions »** créé par la LOLF et mis en place en 2006.

Quelques chiffres témoignent de l'importance de l'enjeu :

- près de **3.000 fonctionnaires, dont 441 pour le service des pensions, interviennent dans le traitement des quelque 86.000 pensions concédées annuellement ;**

- les 2,5 millions de pensions inscrites au grand livre de la dette publique ont représenté une dépense de **40,2 milliards d'euros en 2006.**

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux avaient regretté¹ que le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006 de cette mission ne présente qu'un compte rendu comptable de l'exécution 2006, sans mise en perspective d'un bilan ou d'une stratégie d'ensemble. Tout en se félicitant du caractère opérationnel de ce nouveau compte d'affectation spéciale, **vos rapporteurs spéciaux avaient toutefois encouragé les efforts du service des pensions dans la recherche d'une programmation optimale des prévisions de recettes et de dépenses.** Ils avaient également appelé ce service de l'Etat à **assumer pleinement la responsabilité centrale qu'il détient dorénavant dans la chaîne de traitement des pensions** en liaison étroite avec la direction du budget, les ministères employeurs en amont et le Trésor public en aval chargé de la mise en paiement. Cette recommandation est notamment partagée par la Cour des comptes qui, par cette enquête, souligne l'urgence à **poursuivre la réforme du service des pensions qu'elle juge à ce jour « inaboutie ».**

A la lumière de l'enquête de la Cour des comptes, et malgré l'effort entrepris depuis 2003, votre commission des finances constate la **persistance d'un éclatement de la chaîne des pensions** qui conduit à une **dispersion des responsabilités.** Le cloisonnement administratif tenace et le retard pris dans la rationalisation des systèmes d'informations en sont les causes principalement dénoncées

Selon la règle, l'enquête a donné lieu, le 26 septembre 2007, à une audition² pour suite à donner en présence de M. Christian Babusiaux, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, de MM. Jean-Marie Bertrand, conseiller-maître, et Christophe Bigand, rapporteur, ainsi que M. Alain Casanova, chef du service des pensions, M. Hugues Bied-Charreton, chef de service à la direction du budget, Mme Nathalie Morin, chef de service à la direction générale de la comptabilité publique, et M. Frédéric Aladjidi, directeur-adjoint de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Enfin, pour obtenir des informations complémentaires sur le calendrier de la réforme de la gestion des pensions, **la commission a procédé à une seconde audition, le 10 octobre 2007, de M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique.**

¹ Rapport n° 393 (2006-2007) sur le projet de loi de règlement pour 2006, tome II : contributions des rapporteurs spéciaux.

² Audition ouverte, eu égard à son objet, à nos collègues de la commission des affaires sociales ainsi qu'à la presse.

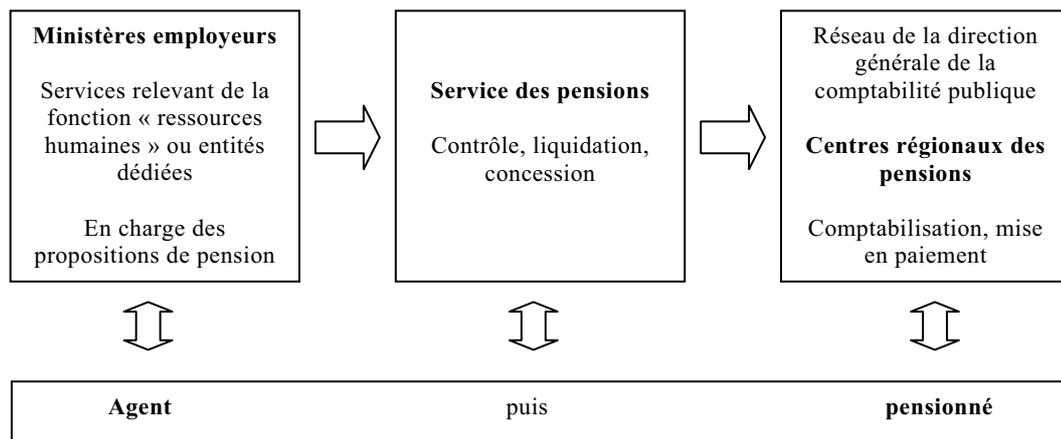
I. UNE RÉFORME ENGAGÉE MAIS ENCORE INABOUTIE

A. LA PERSISTANCE D'UN « CLOISONNEMENT ADMINISTRATIF TENACE »

La concession d'une pension à un fonctionnaire de l'Etat repose sur les interventions successives :

- du ministère employeur, chargé de la constitution du dossier et du calcul d'une proposition de liquidation du montant de la pension ;
- du service des pensions, relevant du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, situé à Nantes depuis 1987 et chargé du contrôle, de la liquidation et de la concession de la pension ;
- et du réseau des comptables de la direction générale de la comptabilité publique aux fins de paiement par l'un des 27 centres régionaux des pensions.

Les étapes de la chaîne de traitement des pensions



Source : Cour des comptes

Le constat effectué en 2003 par la Cour des comptes selon lequel ces **trois chaînons** étaient « assez laborieusement et inefficacement reliés entre eux » demeure largement d'actualité. En dépit de la fonction centrale qu'occupe le service des pensions, celui-ci n'est pas investi des rôles de direction du réseau et de certification des procédures. De fait, les traitements exécutés en amont par les ministères employeurs demeurent hétérogènes, sans coordination d'ensemble ni entre ministères, ni avec le service des pensions. A titre d'illustration, la mise en place, début 2006, par le service des pensions, d'un traitement allégé des dossiers jugés « simples » n'a été que très inégalement portée à la connaissance des ministères. Ainsi, l'enquête relève que « la chaîne des pensions manque toujours au moins de coordination et, en réalité, d'un véritable pilotage ».

B. LA RATIONALISATION INACHEVÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le bon fonctionnement de la chaîne de traitement des pensions, dont la fiabilité n'est pas remise en cause, repose très largement sur l'interopérabilité de l'ensemble des systèmes d'information. Mais si des progrès considérables ont été réalisés, notamment par l'automatisation des transferts d'informations des ministères vers l'application VISA3 du service des pensions, la modernisation a été menée en ordre dispersé, sans « réingénierie » d'ensemble. Ainsi, **la multiplicité des systèmes informatiques** propres à chaque entité gestionnaire des ressources humaines **contribue à entretenir le cloisonnement des tâches.**

Par ailleurs, le caractère hétérogène et fragmenté du réseau « Pensions » constitue un frein à la rationalisation de la gestion des pensions autour du compte individuel de retraite (CIR) qui est en cours de constitution par le service des pensions. Ce système recueille les données destinées à la mise en œuvre du droit des assurés à l'information sur leur retraite. L'alimentation en données du CIR connaît « *un retard significatif* ». Concrètement, il est à prévoir que le système ne pourra pas fournir à l'ensemble des agents de la classe 1949 leur première estimation indicative globale (EIG) dont l'envoi était prévu pour octobre 2007.

II. UNE MODERNISATION À RELANCER D'URGENCE

A. DES ÉTUDES MAIS PAS ENCORE DE PRISE DE DÉCISION

Plusieurs axes de modernisation, en cours d'étude par l'administration, ont été instruits dans le cadre de l'enquête mais **la Cour des comptes n'a relevé aucune stratégie clairement arrêtée.**

Une mission d'étude avait été diligentée par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, le 15 mars 2007, sur **les synergies entre la direction générale de la comptabilité publique et le service des pensions.** Une note d'étape conjointe des deux services préconise leur regroupement possible au sein d'un service à compétence nationale (SCN) et annonce la conclusion de l'étude à l'automne 2007 ainsi qu'une mise en œuvre dans le cadre du « rendez-vous » de 2008.

Le rapprochement au sein d'un même ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique du domaine des pensions et de celui de la fonction publique conduit la Cour des comptes à considérer que la problématique de la paye des pensions apparaît « *assez proche* » de celle de la paye des agents en activité. En cela, elle considère que la création de l'opérateur national de paye (ONP) pourrait utilement servir de référence.

Enfin, dans la perspective d'une rationalisation du calcul des pensions autour du compte individuel retraite et de la notion de « guichet unique », qui

conduirait à faire disparaître cette attribution au sein des ministères employeurs, se pose **la question de la place des ministères employeurs** et des quelque 1.800 agents affectés à ces tâches tant en termes d'organisation administrative, de ressources humaines et de gains de productivité.

B. DES RECOMMANDATIONS, LARGEMENT PARTAGÉES, À METTRE EN ŒUVRE D'URGENCE

Les recommandations énoncées par la Cour des comptes sont largement partagées par votre commission des finances. Celle-ci rappelle le gouvernement à « l'urgence du choix » à opérer pour :

- la poursuite, jugée prioritaire, de la convergence des systèmes d'information des ministères employeurs et du service des pensions vers le compte individuel retraite, également préconisée par les conclusions de l'audit de modernisation de février 2007 sur la préparation des pensions des fonctionnaires de l'Etat. L'effectivité de la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites prévue pour 2011 en dépend ;

- la création d'une autorité pleinement et véritablement responsable de la conduite opérationnelle du paiement des pensions des agents de l'Etat et du pilotage budgétaire de la mission au sens de la LOLF. Il s'agit d'inscrire la gestion des retraites des fonctionnaires dans la dynamique de la modernisation de l'Etat avec pour **objectifs la rationalisation des coûts de gestion et l'amélioration de la qualité du service rendu ;**

- la définition d'une stratégie d'ensemble fondée sur l'adaptation profonde des missions et du statut du service des pensions.

Enfin, la Cour des comptes attire l'attention sur le danger que représenterait un report de la réforme des pensions à la révision générale des politiques publiques, dont le processus doit être conclu en 2008.

Il s'avère, en effet, nécessaire de coordonner, **au plus vite**, les systèmes d'information du CIR et de l'ONP avant que les cahiers des charges respectifs de ces applications ne soient figés.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances s'est prononcée en faveur d'une réforme d'urgence du service des pensions et de l'ensemble de la chaîne de traitement des retraites de l'Etat.

En outre, elle est arrivée à la conclusion que **la modernisation de la gestion des pensions de l'Etat pouvait représenter un gisement d'économie de près de 1.200 emplois**. 300 postes sur 1.000 disparaîtraient lors de la fusion entre le service des pensions et le réseau du Trésor public. 900 postes, sur les 1.800 fonctionnaires chargés de la gestion des dossiers de pension et

répartis sur l'ensemble des ministères employeurs, pourraient être supprimés ou redéployés.

Toutefois, votre rapporteur spécial, M. Thierry Foucaud, a indiqué, à titre personnel, qu'il ne partageait pas les conclusions de votre commission sur la question des effectifs.

Enfin, votre commission s'est interrogée sur **le coût de gestion que consacre le Trésor public aux versements des traitements annuels aux membres de l'ordre de la Légion l'honneur et aux médaillés militaires.** Sans en méconnaître l'enjeu hautement « symbolique », elle constate toutefois que ces milliers de « petites pensions » alourdissent le traitement de la chaîne des pensions alors même que leur montant unitaire annuel n'excède pas six euros pour la plupart, pour un coût de gestion unitaire annuel de l'ordre de quatre euros.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE
LA 1^{ÈRE} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES,
M. ALAIN CASANOVA, CHEF DU SERVICE DES PENSIONS,
M. HUGUES BIED-CHARRETON, CHEF DE SERVICE À LA
DIRECTION DU BUDGET,
MME NATHALIE MORIN, CHEF DE SERVICE À LA
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE,
ET M. FRÉDÉRIC ALADJIDI, DIRECTEUR-ADJOINT DE LA
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 26 septembre 2007

Ordre du jour

Audition de M. Christian BABUSIAUX, président de la 1^{ère} Chambre de la Cour des comptes, et de responsables du service des pensions, de la direction du budget, de la direction générale de la comptabilité publique, et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes relative au service des pensions.

La séance est ouverte à 9 heures 35.

M. Jean ARTHUIS, président – Nous ouvrons cette journée d'auditions par le suivi de deux enquêtes réalisées par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF. La première enquête que nous aborderons concerne le service des pensions de l'Etat. Elle donne lieu, ce matin, à une audition pour suite à donner. De par sa nature, cette enquête intéresse également la Commission des affaires sociales, représentée ici par son rapporteur M. Dominique Leclerc.

Cette enquête a été conduite à la demande initiale de nos collègues Thierry Foucaud, rapporteur spécial de la mission « Pensions » rejoint depuis par Bertrand Auban, co-rapporteur. L'attention de notre collègue avait été attirée par un rapport particulier de la Cour des comptes datant d'avril 2003. La Cour des comptes y décrivait la lourdeur organisationnelle du système de gestion des pensions de l'Etat, ainsi que la déficience de ses systèmes d'information. Quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2003 portant sur la réforme des retraites, il s'agissait par cette enquête de dresser le bilan des améliorations attendues dans la gestion administrative des pensions ainsi que dans le pilotage du nouveau compte d'affectation spécial pensions, créé par la LOLF et mis en place en 2006.

Saisie le 3 octobre 2006, la Cour des comptes a remis son rapport le 25 juin 2007. Elle a pris le parti d'élargir son objet d'étude à l'ensemble de la chaîne de traitement des pensions. L'enquête a ainsi été menée auprès du service des pensions, situé à Nantes, mais également auprès de plusieurs ministères employeurs de la Direction du budget et de la Direction générale de la comptabilité publique.

Quelques chiffres témoignent de l'importance de l'enjeu de cette réforme. Près de 3.000 fonctionnaires, dont 441 pour le service des pensions, interviennent dans le traitement des quelque 86.000 pensions concédées annuellement, auxquelles s'ajoutent 25.000 pensions de réversion. Chaque

agent traite ainsi directement quelques dizaines de dossiers. Les 2,5 millions d'euros de pensions inscrits au grand livre de la dette publique ont représenté une dépense atteignant 40,2 milliards d'euros en 2006.

La Cour des comptes relève un cloisonnement administratif tenace entre les ministères employeurs, le Service des pensions et le réseau du Trésor public. La Cour estime que cet éclatement de la chaîne des pensions contribue à la dispersion des responsabilités, ainsi qu'au retard pris dans la rationalisation des systèmes d'information. Au regard de l'importance de l'enjeu, et dans la perspective de l'année 2008, qui constituera une échéance importante du dossier des retraites, la Cour des comptes rappelle l'urgence, pour l'administration, d'engager une réforme profonde des missions et des statuts du Service des pensions, afin de doter le régime de retraite des fonctionnaires d'une autorité fonctionnelle unique, véritablement responsable du pilotage de la chaîne des pensions.

La présente audition a pour objectif principal, à l'instar des précédentes, de faire en sorte que les enquêtes réalisées et les rapports publiés connaissent une suite effective. Nous recevons ainsi, pour la Cour des comptes, M. Christian Babusiaux, président de la 1^{ère} chambre ; M. Jean-Marie Bertrand, conseiller-maître et président de section ; M. Christophe Bigand, rapporteur et administrateur civil ayant participé à l'enquête. Le service des pensions est représenté par M. Alain Casanova, chef de service. M. Hugues Bied-Charreton, chef de service, représente la direction du budget. Nous entendrons, pour la direction générale de la comptabilité publique, Mme Nathalie Morin, chef de service, et M. François Tanguy, sous-directeur. Enfin, la direction générale de l'administration et de la fonction publique est représentée par M. Frédéric Aladjidi, directeur adjoint.

Afin de pouvoir dialoguer et débattre, je demande que les interventions liminaires de la Cour des comptes et des administrations concernées se limitent aux observations principales. Ensuite, je donnerai prioritairement la parole à notre rapporteur spécial. Enfin, chaque commissaire qui le souhaitera pourra librement poser ses questions.

Pour que tout ceci soit possible dans des délais raisonnables, j'engage les participants à limiter leurs interventions à quelques observations, sachant que l'enquête de la Cour des comptes a d'ores et déjà été communiquée aux membres de la commission. Je rappelle aux membres de la commission des finances qu'il conviendra ultérieurement de prendre une décision quant à la publication de l'enquête de la Cour des comptes dans le cadre d'un rapport d'information.

Je donne sans plus tarder la parole à M. le président Christian Babusiaux, qui présentera les points principaux de l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur le service des pensions.

M. Christian BABUSIAUX, président de la Première chambre de la Cour des comptes – Vous avez, Monsieur le Président, rappelé différents chiffres, tout à fait essentiels : ils légitiment à eux seuls l'intérêt du sujet dont

nous traitons aujourd'hui. Il convient toutefois de préciser que le chiffre de 3.000 agents reste une approximation. En effet, l'éclatement des personnels intervenant sur le traitement des pensions est tel qu'il interdit un calcul précis. Il est donc impossible de définir, à la centaine près, le nombre d'agents prenant part à cette chaîne.

Les grandes masses sont néanmoins identifiables. Le service des pensions accueille 441 agents. Le plus grand nombre est constitué par 1.800 agents présents au sein des ministères employeurs. Enfin, 450 agents sont répartis dans 27 centres de paiements, rattachés à des trésoreries générales.

Ces considérations amènent un constat essentiel, et nécessaire à la bonne compréhension de notre sujet : en réalité, une grande pluralité d'acteurs intervient tout au long de la chaîne du traitement des pensions. Celle-ci compte trois temps. Tout d'abord, le ministère employeur saisit les données nécessaires au calcul des pensions. Il les contrôle une première fois, puis les transmet au service des pensions. Ensuite, ce service effectue un second contrôle exhaustif. Enfin, interviennent les 27 centres régionaux de la DGCP, qui assurent le paiement effectif des pensions.

Ce système essuie, depuis trente ans, des critiques récurrentes. En cela, le rapport de la Cour de 2003 ne constituait pas totalement une nouveauté. En effet, cette organisation juxtapose des entités indépendantes les unes des autres, et représentant des effectifs non négligeables. Du point de vue des systèmes d'information, une multitude d'applications servent successivement à la chaîne de traitement. Enfin, un contrôle exhaustif des données est effectué à différents stades de la chaîne.

Les multiples analyses réalisées, récemment et dans le passé, convergent vers une même recommandation. Il convient de tenter d'articuler, voire d'unifier, l'ensemble des maillons de cette chaîne. Afin de bien appréhender ce système dans toute sa complexité, et du fait même de la pluralité des acteurs en jeu, la Cour des comptes a estimé indispensable ne pas limiter son étude au seul service des pensions qui était l'objet direct de votre saisine. Elle a ainsi élargi son enquête à l'ensemble des acteurs de ce système, ainsi qu'à leur articulation.

Il serait caricatural de dresser un portrait excessivement noir du système actuel, qui offre différents motifs de satisfaction. Les pensions, en premier lieu, sont payées de manière ponctuelle et régulière. Sauf exception, aucun fonctionnaire ne subit de période d'absence de rémunération entre l'interruption de son traitement et le versement de la pension. En second lieu, le système actuel a connu des améliorations réelles, dans un contexte pourtant difficile. La loi de 2003 sur les pensions demandait une révision profonde du système : celle-ci a bien été conduite, au prix d'efforts importants qu'il convient de souligner.

De nombreux progrès ont été accomplis. De nouvelles interfaces entre les systèmes informatiques ont ainsi été développées. 10 % des dossiers papier

font désormais l'objet d'un contrôle allégé. Enfin, la transmission des dossiers papier a également été réduite. Le Service des pensions a commencé à se transformer. Il est devenu, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le gestionnaire du compte d'affectation spéciale « Pensions », dont il doit assurer l'équilibre en recettes et en dépenses. Ce faisant, le service a commencé à acquérir la fonction d'une tête de réseau. Pour lui permettre d'assumer au mieux cette nouvelle responsabilité, une opération de recrutement a été initiée. Elle prévoit l'accueil de 57 nouveaux agents, dont 30 % de catégorie A. Ce recrutement a vocation à stimuler la capacité de réflexion et d'analyse du service des pensions. A de nombreux égards, ce dernier n'est donc plus un simple opérateur technique. Il a largement pris l'initiative de sa propre réforme.

Pour autant, quatre constats demeurent.

Tout d'abord, la chaîne reste cloisonnée, et son pilotage d'ensemble fait toujours défaut. Par exemple, il n'existe aucun réseau des gestionnaires de pension, malgré des initiatives ponctuelles, pas plus qu'un site Internet dédié. Pareils dispositifs favoriseraient pourtant, au-delà du partage d'expériences, la mise en œuvre des nouvelles réglementations. Si une procédure de contrôle allégé est peu à peu mise en place, aucune conception d'ensemble n'en a pourtant été définie alors que la cohérence de la chaîne de contrôle –sans double emploi ni rupture- est essentielle à sa bonne organisation et à sa fidélité. De même, en ce qui concerne le volet performance, l'indicateur de coût de gestion des pensions ne recouvre que celui du service des pensions, et non pas l'ensemble des dépenses engagées au cours de leur gestion. Or, par définition, cet ensemble est financièrement bien plus important. Si le service des pensions a développé récemment un effort d'information des fonctionnaires et des retraités et si certains ministères ont mis en place leurs propres cellules d'information, aucune initiative d'ensemble pour l'information des usagers n'a été mise en place, à la différence de la majorité des autres régimes de retraite.

Ensuite, la refondation du système sur la base du compte individuel retraite n'a fait l'objet d'aucune véritable décision, et aucun plan d'ensemble ne vient en définir les modalités de mise en œuvre. La réforme de 2003 proposait la création, pour chacun, d'un compte retraite alimenté au fur et à mesure que les intéressés constituent des droits. Aujourd'hui, les pensions demeurent calculées in fine, au moment de la retraite. Elles ne sont donc pas alimentées progressivement, au fur et à mesure des bulletins de paie. Un système proposant des pensions constituées en temps réel, et consultable par chaque fonctionnaire à tout moment, représenterait un instrument de connaissance et de réflexion tout à fait important, que ce soit pour les fonctionnaires eux-mêmes ou pour les travaux du Conseil d'orientation sur les retraites. Ainsi, l'utilisation du compte individuel retraite, pour être la pierre angulaire du système des pensions, n'a toujours pas été entérinée.

En outre, au sein même du ministère du budget, différents projets de rapprochement du service des pensions et des centres régionaux de paiement

existent. Initiées par les ministres précédents, ces réformes demeurent en cours d'examen. De la même manière, le chiffre des 27 centres régionaux de pensions apparaît considérable, tout particulièrement au moment où le régime général des retraites a opéré de longue date la concentration de ses propres centres, pour ne plus en retenir que deux.

Enfin, une réforme présenterait des avantages majeurs, sous différents points de vue. En termes de productivité, d'importantes économies pourraient être réalisées. Une réforme présenterait également un gain en termes de pilotage, faisant du système des pensions un véritable régime à part entière. De plus, les fonctionnaires eux-mêmes disposeraient d'un outil particulièrement puissant quant à la connaissance de leur pension, outil dont les autorités publiques pourraient utilement se servir pour leurs réflexions.

Ayant ainsi résumé nos quatre constats essentiels, je tiens à attirer l'attention de la commission sur deux points majeurs. Tout d'abord, le moment paraît idéalement propice à la décision. La situation a évolué, une direction précise, fondée sur le système du compte individuel de retraite, peut exister. Une évolution générale des systèmes d'informations financière de l'Etat est amorcée : il convient d'assurer qu'elle inclut un nouveau système pour les pensions, faute de quoi l'occasion aura été manquée ou de très nombreuses années. Du point de vue de la gestion des ressources humaines, les services chargés des pensions seront très bientôt confrontés à une importante vague de départs en retraite. La prise d'une décision pertinente contribuerait à gérer dans la douceur ces différents bouleversements annoncés.

Or, et c'est là le second point, la décision, pour être efficace, devra être intégrée au sein d'une démarche de changement. Une structure forte et pérenne, interministérielle, sera sans doute nécessaire à son bon pilotage. L'existence d'un portage politique, fort et clairement affirmé, constituera une seconde condition indispensable. Enfin, il convient de rester attentif aux évolutions sociales : les effectifs en question sont en effet, pour une part non négligeable, concentrés dans des régions sensibles, qui appellent, dans le traitement de ces questions, une certaine mesure. Pour autant, le moment semble idéal pour mettre en œuvre, dès aujourd'hui, ce changement.

M. Jean ARTHUIS, président – Je remercie le Président Babusiaux de ses nombreuses observations. S'il a, dans son exposé, constaté des progrès, ceux-ci laissent toutefois d'importantes marges de progression. Je suggère que M. Alain Casanova prenne maintenant la parole. Il pourra reprendre les observations apportées plus haut, et indiquer quels travaux en cours répondent aux interrogations de la Cour des comptes.

M. Alain CASANOVA, chef du service des pensions – Avant tout, je dois m'avouer heureux et honoré de présenter devant cette commission les nombreux travaux engagés par le service des pensions depuis 2003. Je remercie le Président Babusiaux de son exposé, et me félicite de la bonne collaboration développée par mon service avec la Cour des comptes à l'occasion de cette enquête.

Il m'apparaît important d'apporter deux précisions. Concernant le champ de l'enquête, la Cour a pris le parti délibéré d'examiner l'ensemble des maillons de la chaîne. Ce choix est tout à fait juste et légitime. Le service des pensions assume un rôle croissant dans l'animation de ce réseau, sans qu'il puisse pour autant être tenu responsable des agissements de chacun. Du point de vue de son calendrier, la gestion du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat connaît une période de transition. De nombreuses initiatives ont été conduites, d'autres sont encore en cours.

Les réformes touchant à la gestion des pensions de l'Etat demandent la mise à niveau de systèmes d'information, et s'inscrivent, en tant que telles, dans un temps nécessairement long. En outre, ces réformes s'inscrivent dans deux grandes tendances actuelles, avec, d'une part, la révision générale des politiques publiques, et, d'autre part, l'échéance de l'année 2008 pour la réforme des retraites. Ces deux tendances possèdent leur calendrier propre. Gardant ces quelques éléments à l'esprit, j'apporterai des réponses point par point aux interrogations du président Babusiaux, pour indiquer quelles avancées récentes ont été réalisées, puis pour décrire l'état des travaux actuels.

Quatre sujets illustrent bien les différentes avancées réalisées par l'ensemble des acteurs de la « chaîne pension ».

En premier lieu, le service des pensions a été confronté à un accroissement considérable du nombre de départ en retraite, qu'il a dû gérer alors même que son propre effectif enregistrait une légère diminution, en dehors des opérations de recrutement sur des missions nouvelles évoquées plus haut. Le nombre de dossiers a ainsi augmenté de plus de 20 % depuis 2003, et de plus de 50 % depuis 10 ans. Une réforme importante, encore en cours à l'heure actuelle, a permis l'allègement des contrôles et des pièces justificatives, et ainsi la bonne gestion de cette suractivité. Trois points ont fait l'objet d'une attention particulière : le développement de la polyvalence des agents de contrôle ; l'instauration d'une politique de contrôle modulée sur la base d'une analyse des risques ; l'allègement de la procédure de mise en paiement des pensions. Le Conseil d'Etat examine actuellement un projet de réforme portant sur le recouvrement des cotisations pour les agents détachés sur les emplois ne conduisant pas à pension. Ce projet apparaît comme une source de productivité et simplification tout à fait importante.

En deuxième lieu, le service a assuré la mise en œuvre de la réforme de 2003. Dans ce cadre, le Service s'est notamment chargé d'animer les différents bureaux des pensions des ministères. Ce réseau, sans doute embryonnaire et informel, n'est en pas moins réel et actif. Il a abouti à la construction d'un site Internet ainsi qu'à la mise en place d'un centre d'accueil téléphonique.

En troisième lieu, le service des pensions a porté le développement du droit à l'information retraite. C'est là un sujet tout à fait fondamental. En effet, ce droit a directement permis la mise en œuvre du compte individuel retraite.

A cet égard, nous convenons avec le Président Babusiaux que ce compte constitue le cœur de la réforme du dispositif actuel.

M. Jean ARTHUIS, président – N'existe-t-il, à l'heure actuelle, aucun historique des rémunérations des fonctionnaires ?

M. Alain CASANOVA, chef du service des pensions – L'élaboration de cet historique est en cours. Des comptes ont été constitués pour les 2,5 millions de fonctionnaires concernés. Nous suivons, sur ce point, le calendrier de la mise en œuvre du droit à l'information retraite. Nous construisons donc les comptes individuels retraite au fur et à mesure, en prenant en compte l'ensemble des carrières. C'est là une démarche relativement longue et complexe.

Sur ce dossier, le service est parti de zéro. Le compte individuel retraite n'existait pas. Un comité de pilotage interministériel a été mis en place, à l'issue de nombreuses réunions préparatoires. Dans cette première phase, le service des pensions s'était d'ores et déjà placé au centre de l'animation de ce réseau. Alors que, jusqu'en 2004, il n'existait aucun instrument de gestion, nous sommes désormais tout à fait préparés pour la campagne 2007.

Enfin, en quatrième lieu, le compte d'affectation spécial pension atteste également de la réforme engagée par le service de pensions. Il s'agit là d'un point fondamental, qui vient apporter une illustration financière de l'unité du régime, et qui apparaît, à plus d'un titre, comme une grande réussite. Tout d'abord, la prévision de dépenses, mission nouvelle du service, s'est avérée exacte à 0,5 % près. Ensuite, du point de vue de l'exécution, les recettes ont été correctement recouvrées. Un suivi régulier a été mis en place. Lorsque des difficultés surviennent, les actions qui s'imposent sont mises en œuvre de manière systématique.

Cette action du service des pensions a été reconnue par une mission de l'inspection générale des finances. Cette dernière avait identifié de nouveaux chantiers qui devaient contribuer à améliorer la gestion du système : ils sont actuellement en cours de réalisation.

Au-delà de ces avancées du service des pensions, une réorganisation est également en cours, qui s'articule autour de deux volets.

Le premier volet, ou volet amont, recouvre la mise en œuvre du compte individuel retraite comme un outil de gestion intégré au sein du service des pensions. Un audit de modernisation a rendu ses travaux publics en février 2007. Ses conclusions distinguent deux phases. Une première phase, portant sur la période 2007-2009, doit voir la fiabilisation du compte individuel retraite dans le cadre de la montée en puissance du droit à l'information retraite. Les comptes concernés ont été identifiés, les informations nécessaires ont été collectées. Une démarche de déclarations annuelles a été inaugurée, attestant du passage d'une logique de stock à une logique de flux.

La deuxième phase s'étend jusqu'à 2011, et repose sur un schéma cible, dans lequel le compte individuel retraite est alimenté par des déclarations annuelles unifiées. A ce stade, l'ensemble des dispositions nécessaires à la réforme radicale de la gestion des régimes de retraites des fonctionnaires de l'Etat, et son passage vers une logique de caisse, seront acquises.

Cette organisation cible permettra de dégager des gains de productivité très importants. Elle s'inscrit dans le champ de la révision générale des politiques publiques. Le calendrier des travaux sera arrêté dès le premier trimestre 2008. De son côté, le service des pensions a préparé les projets de modifications réglementaires, tout en préparant la transition ainsi que ses modalités de mise en œuvre.

Le second volet, ou volet aval, concerne l'intégration des fonctions de gestion des actifs et des pensionnés au sein d'une même entité. Une mission d'étude a été lancée par le précédent ministre. Cette mission rend compte régulièrement, et de manière publique, de l'avancée de ses travaux. Les organisations syndicales sont ainsi régulièrement tenues informées. Trois considérations guident son analyse : le renforcement de l'identité du régime, enjeu d'efficacité et de transparence ; la recherche d'une productivité accrue, à la fois au sein du service des pensions et des actuels comptes individuels retraite ; et enfin, un objectif d'amélioration de qualité du service, notamment par un accueil centralisé suivant des modes de gestion moderne, distinguant notamment front office et back office.

Différentes organisations théoriques ont été examinées. Une seule a été retenue : elle propose un service à compétence nationale rattaché à la direction générale de la comptabilité publique, intégrant l'actuel service des pensions et les différents services ministériels

Si le projet actuel n'a pas fait l'objet, à l'heure actuelle, d'une décision ministérielle, il s'agit toutefois d'un projet élaboré de façon publique, et privilégiant un rapprochement organique plutôt qu'une coopération renforcée. La mission d'études rendra ses conclusions dans le courant du mois d'octobre. Celles-ci sont d'ores et déjà inscrites au sein du calendrier de la révision générale des politiques publiques, au titre de l'audit des réseaux financiers.

En conclusion, du point de vue de la gestion courante du régime, le service des pensions a conduit de nombreuses réformes, tout en maintenant la sécurité des opérations quotidiennes. Le droit à l'information retraite est un dossier lourd et délicat. Si ce projet demandait donc un investissement lourd et un effort de long terme, j'ai désormais la conviction qu'il aboutira avec succès. Du point de vue de la gestion des retraites de l'Etat, le service des pensions apparaît comme un levier efficace pour l'évolution du système. Ce service l'a déjà prouvé par le passé, avec discrétion, sans doute, mais en affichant des résultats tangibles.

M. Jean ARTHUIS, président – Selon mes calculs, l'année 2006 a vu « l'irruption » de 100.000 dossiers nouveaux, soit 37 par collaborateur. Cela reflète-t-il la réalité ?

M. Alain CASANOVA, chef du service des pensions – Les services des pensions ne traitent pas des seules liquidations et concessions de pensions, la moitié de leur charge de travail est consacrée à la validation de service ainsi qu'à des affiliations rétroactives. Le seul critère des concessions de pensions ne permet donc pas de refléter de manière pertinente l'activité des services. Ils assument une charge de travail bien plus importante.

M. Jean ARTHUIS, président – La parole est à Mme Morin, représentant la Direction générale de la comptabilité publique.

Mme Nathalie MORIN, chef de service de la direction générale de la comptabilité publique – Je m'estime plus compétente pour évoquer la phase aval du processus, soit la mise en paiement des pensions. Je centrerai donc davantage mon propos sur cet aspect de la chaîne.

Il convient de rappeler brièvement que la DGCP ne saurait être soupçonnée de conservatisme. Cette direction a engagé, depuis une dizaine d'années, de nombreuses réformes, et ce dans l'ensemble de ses domaines d'activité. Le domaine des pensions a connu, lors des quatre dernières années, une actualité chargée, avec la mise en œuvre de la loi de 2003 et de la LOLF. Autant de bouleversements auxquels l'administration s'est adaptée avec succès, grâce aux efforts considérables de ses équipes.

Parallèlement à ces adaptations nécessaires, la DGCP continuait à tenter d'améliorer les services rendus par les centres régionaux des pensions. Une structure de pilotage dédiée a été mise en place. Elle assure une fonction de maîtrise d'ouvrage en matière de système d'information. Trois ans après sa création, l'apport de cette structure est indéniable, et ses effets bénéfiques sensibles. Différents efforts ont été conduits du point de vue de la productivité. Désormais, une application favorise la dématérialisation des dossiers de pensionnés. Ce dispositif a contribué, à sa hauteur, à la progression depuis 7 ans de 13 % de la productivité des centres régionaux de pension. A ce propos, je tiens à rappeler que ces centres gèrent 4 millions de dossiers de pensions, et non 2,5 millions. Il convient en effet d'inclure les autres prestations dont ils ont la charge, et qui, malgré un montant dérisoire, induisent d'importants coûts de gestion, pesant lourdement sur la productivité des centres. C'est notamment le cas de la pension versée au titre de la légion d'honneur, dont le montant moyen ne s'élève qu'à 6 euros.

Afin de simplifier le service rendu au pensionné, un effort particulier a été porté sur l'amélioration des relations avec les administrations qui participent au processus. Dans le cadre des travaux sur la certification, la sécurisation du processus a également été revue, par la mise à disposition d'outils, l'élaboration d'un référentiel de contrôle interne, ou la conduite d'un audit interne dont les conclusions seront bientôt rendues. Une refonte des systèmes d'information a été engagée. Le système informatique actuel, s'il

permet le paiement en bonne date des pensions, présente un cloisonnement en treize bases interrégionales, posant un frein non négligeable aux regroupements. Ces différents travaux engagés, très ambitieux dans leurs objectifs, attestent bien de la volonté de la direction de progresser dans ces domaines.

Il est vrai qu'au regard des enjeux actuels, ces diverses initiatives peuvent apparaître insuffisantes. En effet, il convient de poursuivre les efforts déjà engagés : ceux-ci reposent sur une méthode sage, dont les bienfaits seront bientôt sensibles. Si les critiques à l'égard de l'organisation sont récurrentes, les tentatives de réforme le sont également. Or, jusqu'à présent, aucune n'a réussi.

M. Jean ARTHUIS, président – Comment expliquez-vous les échecs successifs des tentatives de réformes ?

Mme Nathalie MORIN, chef de service – M. Alain Casanova pourra, s'il le souhaite, compléter mon propos. Sans doute la pédagogie employée n'a-t-elle pas été efficace. Les agents n'ont en effet pas intégré la nécessité de rationaliser l'organisation actuelle. Il faut également déplorer une vision excessivement cloisonnée chez chacun des acteurs, entraînant une certaine résistance sociale. La LOLF nous a appris à raisonner en termes de processus et non plus en termes de structure. Le développement de la concertation a permis de nombreux progrès.

M. Jean ARTHUIS, président – Vous évoquez des résistances syndicales. Qu'est-ce qui, aux yeux des syndicats, posait problème ?

Mme Nathalie MORIN, chef de service – Nous nous sommes heurtés à des réactions classiques, selon lesquelles les agents sont plus attachés aux structures qui les hébergent qu'aux missions qu'ils assument.

M. Jean ARTHUIS, président – Ces difficultés sont-elles désormais surmontées ?

Mme Nathalie MORIN, chef de service – Le travail de pédagogie porte peu à peu ses fruits. Il devrait bientôt permettre la mutation culturelle nécessaire.

M. Jean ARTHUIS, président – Afin de compléter cette audition, nous écouterons pour la direction générale de l'administration et de la fonction publique, M. Frédéric Aladjidi, directeur adjoint.

M. Frédéric ALADJIDI, directeur adjoint de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) – La DGAFP s'est engagée de manière forte sur le projet qui nous occupe ce matin, aux côtés du service des pensions, de la direction du budget et de la DGCP. J'en veux pour preuve la réponse conjointe adressée à la Cour des comptes, suite à la lecture du rapport, ainsi que l'animation conjointe, exercée par la DGAFP, du comité du pilotage du compte individuel retraite.

La réforme de la chaîne des pensions présente un enjeu triple. En premier lieu, cette réforme touche à l'efficacité des systèmes d'information mis en œuvre dans le compte individuel retraite : une simplification de la chaîne de pré-liquidation et liquidation doit être conduite. En second lieu, cette réforme recouvre un enjeu politique, avec la création d'une quasi caisse de retraite des agents de l'Etat. Enfin, en troisième lieu, la réforme garde un caractère stratégique, dans le sens où elle appelle les personnels des ministères à se concentrer sur des fonctions ayant davantage trait à la gestion des ressources humaines, et non plus à la gestion de simples procédures administratives.

La réforme de la chaîne des pensions présente une problématique proche des autres sujets majeurs de la réforme de l'Etat en matière de fonction de support, à l'instar des projets Chorus et opérateur national de paie. Dans ces trois cas, les facteurs clés de la réussite apparaissent être de trois ordres.

Le premier facteur est d'ordre temporel. Les projets évoqués demandent une mise en œuvre progressive et étalée dans les temps. Ainsi le déploiement du projet Chorus, voté en 2001, n'est-il prévu que pour l'année 2008. L'interministérialité constitue un deuxième facteur de succès. Comme la Cour l'a relevé, l'absence de mise en réseau représente un handicap majeur du système actuel. Enfin, la liaison entre les aspects politiques et les aspects techniques apparaît comme le troisième facteur de réussite. Ces sujets mettent en cause les systèmes d'information. Ceux-ci restent trop souvent l'apanage de techniciens. L'insuffisance des échanges entre techniciens, directeur des ressources humaines et secrétaires généraux interdit une bonne appréhension des enjeux de ces réformes.

Pour autant, le processus décisionnel engagé aujourd'hui, s'il attend encore une validation politique, paraît viable. Les éléments nécessaires semblent en place, et laissent espérer une prochaine prise de décision aux abords du printemps 2008. Le groupe de travail « simplification », présidé par M. Bruno Lasserre, constitue un élément complémentaire de réflexion. Ce groupe mène une réflexion sur la fonction d'agence à la française. A bien des égards, donc, le contexte paraît porteur.

Un premier test important surviendra dans les mois à venir, avec l'envoi des 110.000 relevés individuels, conformément à la loi de 2003. Cette opération constituera une première occasion d'évaluer la fiabilité des données.

Ce projet sera un succès aussitôt qu'il sera placé dans une logique d'investissement. La rationalisation de nos processus demande des moyens considérables. L'entrée dans cette logique d'investissement passe par la mise en place d'une équipe projet dédiée, capable de s'abstraire des impératifs de la gestion quotidienne.

M. Jean ARTHUIS, président – Cet investissement demande-t-il le recrutement de nouveaux collaborateurs ?

M. Frédéric ALADJIDI, directeur adjoint – En ce qui concerne l'opérateur national de paie, que j'ai particulièrement suivi, il a été procédé au recrutement de cinquante nouveaux collaborateurs.

M. Jean ARTHUIS, président – N'est-il pas envisageable d'identifier, au sein de l'effectif actuel de 3.000 agents, l'équipe projet que vous évoquez ?

M. Frédéric ALADJIDI, directeur adjoint – 2.100 agents intervenaient dans le système antérieur de l'opérateur national de paie. Or l'équipe dédiée demande des métiers nouveaux, différents de ceux de nos collaborateurs actuels. Il s'agit en outre de profils difficilement identifiables, autant dans le secteur public que dans le privé.

M. Jean ARTHUIS, président – Nous donnons sans plus tarder la parole à M. Hugues Bied-Charreton, chef de service à la direction du budget.

M. Hugues BIED-CHARRETON, chef de service - direction du budget – Mon intervention sera brève, puisque je conviens de la plupart des constats dressés ici par les diverses administrations. Le système actuel présente peu d'anomalies, et affiche un taux d'erreur tout à fait marginal. De ce point de vue, il a assuré une qualité de service constante, et ne présente aucun dysfonctionnement majeur. Ce succès s'acquiert sans doute au prix d'une organisation éclatée, et coûteuse, notamment du fait de la multiplicité des contrôles. L'administration française semble avoir développé, au fil des années, une culture du contrôle qui, si elle est un gage de qualité, présente à l'évidence un coût non négligeable.

Il s'agit donc aujourd'hui de maintenir la qualité et la fiabilité du processus actuel, tout en le rationalisant et en réalisant d'importants gains de productivité. C'est là l'enjeu majeur du chantier qui s'ouvre devant nous.

Différents intervenants ont insisté sur l'urgence de la réforme. C'est là un sentiment que je partage également. De nombreuses échéances proches, telles que le chantier du compte individuel retraite, ou encore la reconfiguration actuelle des ministères, rappellent clairement l'importance de conduire cette réforme sans plus tarder. Il convient d'assurer que la réforme des politiques publiques se fonde sur une base saine, permettant l'instauration d'un système viable sur le long terme. En outre, les progrès de cette réforme bénéficieront également au chantier de l'opérateur national de paie.

M. Jean ARTHUIS, président – Ces deux opérations ne sont-elles pas menées de front ?

M. Hugues BIED-CHARRETON, chef de service – Elles sont menées de manière concomitante. Leur articulation prochaine est tout à fait indispensable. Une divergence de calendrier n'a pas permis leur rapprochement jusqu'à présent.

M. Alain CASANOVA, chef de service des pensions – La mission d'études du service des pensions a rencontré les responsables de l'opérateur national de paie. La collaboration entre les équipes est d'ores et déjà initiée.

M. Hugues BIED-CHARRETON, chef de service – Selon nous, les travaux qui s'engagent doivent poursuivre trois objectifs. Le premier objectif reste la réalisation de gains de productivité.

M. Jean ARTHUIS, président – Dispose-t-on d'une estimation des gains de productivité attendus, notamment du point de vue de la réduction des effectifs ?

M. Hugues BIED-CHARRETON, chef de service – Aucun objectif chiffré n'a été retenu. Pareille démarche semblerait prématurée. En effet, toute réduction des effectifs dépendra avant tout de l'articulation de la chaîne. Or, celle-ci reste à préciser, et doit faire l'objet d'une décision politique.

Le deuxième objectif recouvre le maintien de la qualité du service du système de pension, tant à l'égard des agents que des ministères. Enfin, le troisième objectif touche au développement de la lisibilité pluriannuelle. Elle devra permettre une meilleure gestion du système des pensions.

Il conviendra également d'équilibrer le pilotage unique et intégré du service des pensions avec la responsabilisation des ministères sur la qualité des informations qu'ils transmettront. La qualité du service dépend bien évidemment de la fiabilité des données de gestion de carrière.

M. Jean ARTHUIS, président – Les responsables des différents services impliqués se sont exprimés. De quel ministère dépend le service des pensions ?

M. Alain CASANOVA, chef de service des pensions – Nous dépendons du ministère du budget.

M. Philippe MARINI, rapporteur général – Voilà un élément de simplification dans ce panorama par ailleurs fort compliqué.

M. Jean ARTHUIS, président – M. le rapporteur général est libre de formuler ses interrogations.

M. Philippe MARINI, rapporteur général – Ma première remarque porte sur les axes de la réforme : mis en évidence par les travaux de la Cour des comptes, ils paraissent tout à fait clairs. Les objectifs en termes de droit à l'information sont établis. Ils demandent la concentration des moyens administratifs au sein d'un opérateur unique. Cette démarche semble ne pas être contestée.

Le temps de la réforme s'étale sur trois échelles distinctes. L'échelle technique recouvre le cheminement du projet, et s'étale sur la période 2007-2009. L'échelle de la revue générale des politiques publiques, qui s'appuie sur l'audit public de modernisation, doit marquer une accélération de l'exercice. Il conviendrait d'assurer la correspondance entre ces deux premières échelles. La troisième échelle est d'ordre budgétaire : elle présente

un intérêt particulier, d'autant plus qu'elle demande le recouvrement de 1.800 emplois. Les discours tenus par les uns et les autres me font craindre un risque de report décisionnel.

La recherche de la productivité est au cœur de la réforme. A ce sujet, un point a particulièrement attiré mon attention. Mme Nathalie Morin évoquait les petites pensions. Il paraît nécessaire de mettre un terme, dans le cadre de la modernisation de l'administration, à ce type d'usages. Ces pensions, devenues à peine une aumône, engendrent des dispositifs administratifs coûteux et lourds en termes de gestion. Il s'agit là de simples survivances historiques qui ne paraissent plus fondées aujourd'hui. Malgré son aspect anecdotique, ce type de démarche sera une forte garantie de la bonne conduite de la réforme.

M. Jean ARTHUIS, président – La parole est désormais à M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. Je précise que le caractère particulièrement chargé du calendrier nous prive de la présence du ministre et de son cabinet, qui auraient été présents si les circonstances l'avaient autorisé.

M. Thierry FOUCAUD, rapporteur spécial – Je me dois d'abord d'excuser notre collègue Bertrand Auban, co-rapporteur. Cette enquête livre ses conclusions à un moment charnière de la gestion des retraites des agents de l'Etat. Quatre ans après la réforme de 2003, la Cour des comptes estime toujours que le système des pensions doit être réformé. Il convient aujourd'hui de rappeler au gouvernement la nécessité de relancer le traitement de ce dossier.

La Cour énonce trois recommandations principales, avec la création d'une autorité fonctionnelle unique et interministérielle, chargée du pilotage de la chaîne des pensions ainsi que du compte d'affectation spéciale ; la reconfiguration du calcul et de la concession des pensions autour du compte individuel retraite ; et enfin la définition d'une stratégie d'ensemble.

La situation actuelle demande une amélioration de l'efficacité de la gestion des pensions. A cet égard, la création du compte d'affectation spéciale pension constituait une innovation majeure. Sur ce point, la Commission a regretté que le rapport de cette mission ne présente qu'un simple compte rendu comptable de l'exercice 2006, sans mise en perspective aucune. Tout en saluant le caractère opérationnel de ce dispositif, j'avais encouragé le service des pensions à maintenir ses efforts pour la recherche d'une programmation optimale des prévisions de recettes et de dépenses.

La Cour des comptes recommande une réforme profonde des statuts et des missions du service des pensions, ainsi que la rationalisation de la chaîne de traitement des dossiers. Je souscris sans réserve à cette exigence de modernisation, tout en rappelant que la préservation de la qualité du service devra rester au cœur de la réforme.

Ces différentes considérations m'inspirent différentes questions. Pouvez-vous décrire les synergies attendues de la mise en place d'un service à

compétence nationale ? Cette dernière est-elle envisagée par le gouvernement, et à quelle échéance ?

M. Alain CASANOVA, chef de service des pensions – Le service à compétence nationale est l'hypothèse retenue publiquement par la mission d'études, lors de son dernier rapport d'étape. Cette orientation avait été approuvée par le précédent ministre.

J'ajoute que le service à compétence nationale permet d'associer un certain nombre d'acteurs dans le pilotage du régime, et conforte donc l'unité du système.

M. Jean ARTHUIS, président – Pouvez-vous décrire plus précisément les synergies et économies attendues ?

M. Alain CASANOVA, chef de service des pensions – La mission d'études a identifié des gains significatifs, liés à la mise en œuvre d'un programme informatique et administratif. Divers éléments devront entrer en ligne de compte.

M. Jean ARTHUIS, président – Disposez-vous d'une évaluation chiffrée ?

M. Alain CASANOVA, chef de service des pensions – La réforme devrait toucher, à terme, 300 agents, pour un effectif total de 950.

M. Hugues BIED-CHARRETON, chef de service – L'obtention de gains de productivité réside également dans l'efficacité du traitement de la chaîne amont, soit les ministères.

M. Jean ARTHUIS, président – Combien de personnes cela représente-t-il ?

M. Hugues BIED-CHARRETON, chef de service – La réalisation de gains de productivité au sein des ministères demande une simplification de la réglementation. En effet, 40 % des effectifs des ministères traitent des dossiers de validation de service, activité extrêmement chronophage. La préliquidation mobilise également des effectifs importants. Ainsi, la simplification des validations de service et le transfert des dossiers de liquidation autoriseraient une réduction de l'effectif atteignant 50 %.

M. Jean ARTHUIS, président – Le ratio actuel de 3.000 personnes pour 110.000 dossiers paraît susceptible d'être amélioré, même s'il ne tient pas compte des petites pensions, telles celles versées au titre de la Légion d'honneur.

M. Philippe MARINI, rapporteur général – Chaque année qui passe est un gaspillage dont nous sommes complices par notre silence.

M. Jean ARTHUIS, président – Sur la base de ces déclarations, l'économie de personnel pourrait donc représenter 1.200 postes.

M. Christian BABUSIAUX, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes – Les réponses des intervenants m'apparaissent tout à fait

significatives. Malgré une juxtaposition de bonnes volontés incontestables, l'absence d'un pilotage général apparaît clairement. Des études sont sans doute en cours, mais aucune décision ne vient les confirmer.

Je voudrais ainsi attirer l'attention de la Commission de finances sur l'inscription, évoquée par beaucoup, de la modernisation du système des pensions au sein de la révision générale des politiques publiques. Selon la Cour, ce chantier relève d'abord de la bonne gestion quotidienne.

Plus largement, cette réforme pose la question du pilotage des fonctions support de l'Etat, notamment pour ce qui concerne les rémunérations. Ainsi, les trois projets, Chorus, qui ne sera sans doute pas déployé en 2008, l'opérateur national de paie et le compte individuel retraite demandent la définition d'un calendrier d'ensemble, comme les deux premiers avancent, il fut que le chantier pensions avance rapidement.

Enfin, M. Alain Casanova soulignait l'importance de mettre en place une logique de flux. Pour autant, le système aujourd'hui envisagé reste fondé sur une déclaration annuelle, et fonctionne donc selon deux flux, le premier alimentant les pensions, et l'autre les paies. Nous ne nous situons donc pas encore dans un système d'alimentation instantanée.

M. Jean ARTHUIS, président – La révision générale des politiques publiques ne saurait être un prétexte à l'ajournement de la réforme. La question de l'identité du pilote semble effectivement centrale. Monsieur Casanova, avez-vous l'impression d'être le pilote de ce dispositif ?

M. Alain CASANOVA, chef de service des pensions – J'ai le sentiment de piloter le dispositif de la réorganisation. Les démarches actuelles associent l'ensemble de nos collaborateurs. C'est là un phénomène nouveau qui, à mon sens, nous assure les meilleures chances de succès. De la même manière, les conclusions de l'audit public de modernisation sont librement accessibles. De ce point de vue, la révision générale des politiques publiques me semble être un cadre général dans lequel notre réforme doit s'inscrire.

M. Jean ARTHUIS, président – Je suggère que cette audition soit complétée par l'audition des ministres du budget et de la fonction publique. Tout nous incite à ce que cette décision soit prise dans les meilleurs délais.

M. Philippe MARINI, rapporteur général – Quel est l'avis de M. Alain Casanova sur les petites pensions ? Combien ce dispositif coûte-t-il, et quelles économies sa suppression permettrait-elle ?

M. Jean ARTHUIS, président – Quel est le coût de la liquidation de 6 euros de pension par an ?

Mme Nathalie MORIN, chef de service – Je n'ai pas connaissance de ce chiffre. Pour autant, le coût de la gestion de chaque petite pension est généralement supérieur à leur montant. En effet, les pensionnés changeant de coordonnées postales ou bancaires ne pensent pas toujours à en informer le service des pensions : le maintien à jour des fichiers demande donc des

travaux extrêmement lourds. La charge induite par ces petites pensions est donc proportionnellement plus importante que celle d'un pensionné classique.

M. Jean ARTHUIS, président – Nous vous serions reconnaissants de nous transmettre tout élément de comptabilité analytique disponible sur ce point. Nous les transmettrons aux ministres concernés. Notre collègue Gérard Longuet s'interrogeait sur la conduite d'un benchmarking public/privé portant sur le coût de la gestion d'un dossier ? Combien d'agents sont nécessaires pour gérer 1.000 dossiers ?

M. Alain CASANOVA, chef de service des pensions – Ces coûts sont assez largement proportionnels aux effectifs. Le coût de la primo-liquidation du service des pensions atteint 639 euros. Pour un autre organisme, plus réduit, il n'est que de 300 euros, alors qu'il atteint 1.400 euros pour les pensions des marins. Le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat présente une productivité tout à fait satisfaisante, notamment au regard de ses nombreuses spécificités.

M. Christian BABUSIAUX, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes – Il convient de rappeler, à propos du régime général de la sécurité sociale, les observations formulées par la Cour des comptes, dans la période récente : des rationalisations demeurent possibles, notamment des gains de personnels. L'ensemble des systèmes de retraite semble présenter un problème de dimensionnement. L'évolution des systèmes d'information et la réalisation des comptes individuels retraite sont à l'origine de gains de productivité tout à fait significatifs. Il semble là se poser un problème global d'adaptation. Sur ce point donc, une comparaison des effectifs aujourd'hui employés par différents régimes ne serait pas très éloquente.

M. Thierry FOUCAUD, rapporteur spécial – Il convient de ne pas se focaliser sur la question des effectifs. Le maintien de la qualité du service doit rester l'objectif principal de la réforme.

M. Jean ARTHUIS, président – Cette audition sera complétée par l'audition, sous quinzaine, des ministres. Nous prendrons, à l'issue de cette prochaine rencontre, la décision de publier ces travaux sous la forme d'un rapport d'information.

**AUDITION DE M. ANDRÉ SANTINI,
SECRÉTAIRE D'ETAT AUPRÈS DU MINISTRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE,
CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE, SUR LE SERVICE
DES PENSIONS DE L'ETAT**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 10 octobre 2007

Ordre du jour

Audition de M. André SANTINI, secrétaire d'Etat auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, chargé de la fonction publique, sur le service des pensions de l'Etat.

La séance est ouverte à 16 heures 45.

M. Jean ARTHUIS, président - Je vous demande, Monsieur le Ministre, de nous pardonner. Nous vous avons convié à 17 h 30 et vous étiez là quelques minutes avant l'heure. Or, nous n'avons pu ouvrir cette audition avant 18 h 15, en raison d'une autre audition, imprévue, que nous avons menée pour éclairer la gouvernance publique au sujet du rachat des titres EADS, propriété du groupe Lagardère, par la Caisse des dépôts et consignations, au printemps 2006. Je vous remercie de votre patience et je vous prie de nous excuser. Je prie également monsieur le Président Babusiaux de nous excuser pour ce retard.

Le Président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes était déjà venu nous présenter l'enquête réalisée par la Cour, en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur les services des pensions de l'Etat, le 26 septembre 2007. Les responsables des administrations concernées avaient présenté leurs observations. Ils sont revenus ce soir. Je les en remercie et les prie de nous excuser pour notre retard. Le 26 septembre, nous avons entendu la direction générale de la comptabilité publique, qui assure le paiement des pensions, la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui représente les ministères employeurs, ainsi que la direction du budget. Lors de cette audition, un consensus s'est établi, d'après les recommandations de la Cour, pour décloisonner la gestion administrative des dossiers de pensions, rationaliser les systèmes d'information autour du Compte individuel retraite et créer une entité à vocation interministérielle pleinement responsable du pilotage des pensions. En effet, au terme de cette enquête, il était apparu que nous avions du mal à identifier le pilote.

Je rappelle que les 2,5 millions de pensions, inscrites sur le grand livre de la dette publique, ont représenté une dépense de 40,2 milliards d'euros en 2006. Près de 3.000 fonctionnaires, dont 450 environ pour le service des pensions, interviennent dans le traitement des quelque 86.000 pensions concédées annuellement. S'y ajoutent 25.000 pensions de réversion. Ainsi, chaque agent traite, en moyenne, 37 dossiers par an. Les réponses des administrations ont, cependant, mis en lumière l'absence de pilote dans la

chaîne des pensions. Il a été constaté que l'accumulation des études n'avait débouché sur aucune prise de décision. La Cour des comptes a appelé l'attention de la Commission sur le danger de reporter la réforme des pensions à la révision générale des politiques publiques, qui doit être conclue en 2008. Il est, en effet, nécessaire de coordonner, dès maintenant, les systèmes d'information « Compte Individuel Retraite » (CIR) et « Opérateur National de Paye » (ONP).

Par ailleurs, après avoir entendu les réponses formulées par les représentants des administrations concernées, notamment, M. Alain Casanova, chef du service des pensions, et M. Hugues Bied-Charenton, chef du service de la direction du Budget, notre Commission des Finances est arrivée à la conclusion que la modernisation de la gestion de pensions de l'Etat pouvait représenter un gisement d'économies de près de 1.200 emplois. 300 postes sur 1.000 disparaîtraient lors de la fusion entre le Service des Pensions et le réseau du Trésor Public. 900 postes, sur les 1.800 fonctionnaires chargés de la gestion des dossiers de pension et répartis sur l'ensemble des ministères employeurs, pourraient être supprimés ou redéployés.

La Commission s'est également interrogée sur le coût de gestion que consacre le Trésor public aux versements des traitements annuels aux membres de l'ordre de la Légion d'honneur et aux médaillés militaires, dont le montant unitaire s'élève parfois à 6 euros par an.

Enfin, devant l'absence de calendrier avancé par les administrations, la Commission a considéré que la première audition du 26 septembre serait utilement complétée par votre venue, ce soir, en tant que secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et représentant du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, afin de nous communiquer des précisions complémentaires sur l'avenir du service des pensions. Ce service, de même que la DGCP, la DGAFP et la direction du budget sont désormais regroupés sous la tutelle unique du même ministère, ce qui devrait considérablement faciliter la réforme.

La présente audition, de même que les précédentes a été organisée après la remise de l'enquête réalisée par la Cour des comptes. La commission des finances a pour mission de s'assurer que les travaux réalisés et les rapports publiés aient une suite effective, ce que votre présence ce soir, Monsieur le ministre, nous garantit. Après votre audition, je donnerai la parole à notre collègue, Thierry Foucaud, rapporteur spécial. Puis, chaque commissaire qui souhaite vous poser une question sera libre d'intervenir. Je rappelle aux membres de la Commission que nous devons ensuite décider de la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein du rapport d'information.

Je donne la parole à M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique pour présenter ses observations sur l'enquête de la Cour des comptes et la réforme de la gestion des pensions. Nous souhaitons notamment que vous nous indiquiez sous quels délais vous pensez mettre bon ordre à cette situation.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Monsieur le président de la commission des finances, Monsieur le président de la Première chambre de la Cour des comptes, Mesdames et Messieurs les sénateurs, l'audition de ce jour porte principalement sur la question de l'évolution de l'organisation de la chaîne des pensions. Je souhaite cependant rappeler que la gestion du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat constitue un poste important en raison des masses financières en jeu, des effectifs mobilisés et du nombre de pensions en jeu. Il s'agit donc d'un enjeu majeur pour l'équilibre des finances publiques : 42 milliards d'euros de pension sont prévus en 2008. Il présente cependant un fort potentiel en termes de gains de productivité et d'amélioration de la qualité de service public que les fonctionnaires sont en droit d'attendre à travers un contact davantage personnalisé et individualisé. Vous connaissez la volonté de réformes structurelles qui nous anime, Eric Woerth et moi-même. Elles seules permettront d'assainir les finances publiques.

Je souhaite donc préciser plusieurs points, avant de répondre aux différentes questions qui vont m'être posées.

En premier lieu, le besoin de réforme de la chaîne pensions suppose une meilleure organisation, moins onéreuse et un meilleur service rendu à l'utilisateur. Ce besoin ne résulte pas d'anomalies graves ou de dysfonctionnements majeurs. Nous ne sommes pas dans la situation du Japon, où plusieurs millions de dossiers de retraite retraçant la carrière de cotisants ont été perdus. En revanche, chacun convient que le système actuel n'est pas efficace.

M. Jean ARTHUIS, président - Cela me paraît étonnant que les dossiers disparaissent en France. Lors de l'audition précédente nous avons compris que, si nous devons reconstituer la carrière d'un fonctionnaire et les salaires qu'il a perçus, nous serions incapables de le faire car il n'y a pas de dossier.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - C'est effectivement moins grave qu'au Japon où 56 millions de dossiers ont été perdus. Cela a choqué l'adepte du Japon que je suis.

En deuxième lieu, le service des pensions a su conduire, ces dernières années, des réformes importantes qui vont nous permettre, après des décennies de constats sans suite, de lui conférer une nouvelle dimension. Il a su, en effet, absorber, à effectif constant, un flux de retraités qui a progressé de 50 % en 10 ans et de 20 % depuis 3 ans, grâce à la mobilisation des charges et à la remise à plat des procédures de gestion. Il a su intégrer la réforme des retraites de 2003 et mettre en œuvre, avec succès, le compte d'affectation spécial pensions en 2006. La prévision des dépenses ainsi que celle du recouvrement des recettes se sont révélées exactes, à 0,5 % près. Il a également réussi à concrétiser le droit à l'information retraite pour les fonctionnaires de l'Etat. Le service des pensions a effectué les premiers envois aux fonctionnaires,

vendredi dernier. Ces exemples démontrent la faculté de l'organisation du régime à évoluer grâce à une impulsion politique forte.

Ces avancées essentielles doivent désormais être complétées par une réorganisation profonde de la gestion des pensions de l'Etat. Une première impulsion a été lancée par Jean-François Copé, dans le cadre de sa lettre de mission de mars 2006 au chef de service des pensions et au directeur général de la comptabilité publique. Trois objectifs ont été définis :

- l'unité de gestion du régime de retraite doit être assumée par une responsabilité unique.

- les services ministériels des pensions, les services de pensions et les centres régionaux des pensions de la DGCP qui sont les trois pôles intervenant dans le processus doivent se mobiliser pour assurer d'importants gains de productivité.

- la qualité de service rendu aux usagers, qu'ils soient personnels en activité ou pensionnés, doit être améliorée.

Quelle stratégie doit être arrêtée ? Elle dépend, d'une part, de considérations techniques, notamment informatiques, et, d'autre part, de l'organisation. Un régime de retraite doit être considéré comme un processus industriel à forte productivité. Aujourd'hui, l'organisation du système ne permet pas de donner sa pleine mesure à l'industrialisation engagée depuis plus d'une décennie, en raison d'une alimentation insuffisante en données utilisables et de ruptures dans leur transmission.

La réponse, claire et définie, consiste à mettre en place un système d'information centralisé de gestion des personnels s'appuyant sur le compte individuel de retraite. En termes de calendrier, il est nécessaire de distinguer deux étapes :

- la première porte sur le court terme. Au cours de la période 2007-2009, il s'agit d'assurer la montée en puissance du compte individuel/retraite.

- la seconde est à moyen terme. De 2007 à 2011, un schéma cible où le compte individuel de retraite devient l'instrument clef de liquidation des pensions est mis en place.

Les évolutions des systèmes d'information concernent plusieurs acteurs, dont les SIRH ministérielles et la mise en place de l'ONP. Leur mise en œuvre implique des étapes graduelles. Nous reviendrons sur la question du calendrier et de son organisation au cours des questions. Cependant, en raison des contraintes techniques, les gains de productivité résultant de l'automatisation de la préparation des dossiers de pension ne seront pleinement mobilisés qu'à la fin de l'année 2011. En revanche, ces gains peuvent résulter d'une révision de la réglementation des pensions, notamment à l'occasion du rendez-vous 2008 sur les retraites et d'un retour aux fondamentaux. La question des validations des services d'auxiliaires et son

pendant, l'affiliation rétroactive à la CNAV et à l'IRCANTEC, se pose naturellement au titre de la cohérence avec le principe d'organisation entre systèmes de retraite. Ce dernier interdit la portabilité des droits entre régimes de base. Chaque régime de retraite paie donc pour la période dont il est redevable. L'alignement des paramètres des différents régimes de retraite, notamment du régime général et des fonctionnaires fait perdre l'intérêt d'une validation d'optimisation de ces périodes du privé vers le public. L'exemple du régime des militaires est, à ce titre, intéressant. Chaque année, les armées recrutent 30.000 contractuels affiliés automatiquement dans le cadre du code des pensions militaires. Restant en moyenne de cinq à six années, ce qui représente une période inférieure au temps minimal nécessaire leur permettant de bénéficier du régime spécial, leurs droits à la retraite sont calculés pour être reversés au régime général et à l'IRCANTEC avec un rappel de cotisation salarial. Cette situation est incompréhensible pour la bonne utilisation des deniers publics. Chaque année, les droits d'environ 30.000 ex-militaires sont reversés au régime général. L'ex-militaire, lui, a payé ce qui lui a été demandé durant son service. À titre informatif, d'après les informations concernant ces services ministériels, près de la moitié des effectifs se consacrent à ces validations ou affiliations rétroactives. Je laisse à votre réflexion cette piste de mobilisation de gain de productivité, à court terme.

En conclusion, je souhaite réaffirmer l'intérêt que nous portons, Eric Woerth et moi-même, à ce dossier emblématique de la nécessaire réforme de l'Etat, puisqu'il comporte les mêmes enjeux de qualité de service, d'efficacité de la gestion. J'ai confiance dans sa bonne fin, car le processus est déjà lancé et ses acteurs ont démontré leur capacité à répondre à de grands défis.

M. Jean ARTHUIS, président - Je vous remercie Monsieur le Ministre. Nous allons maintenant vous soumettre à nos questions et attendons des réponses concrètes, car, - je parle sous le contrôle du Président Babusiaux -, les observations de la Cour sont récurrentes. Cette affaire dure depuis trop longtemps. Nous savons tous ici, aujourd'hui, que 1 200 postes peuvent être économisés. Nous souhaiterions que, ce soir, sans attendre la révision générale des politiques publiques, vous puissiez nous exposer ce qui est prévu et comment le pilotage que vous exercez permettra de mettre bon ordre dans la chaîne des pensions.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique - Votre première question porte sur le lancement de la fusion du service des pensions et du réseau de la DGCP. Le service des pensions est un service d'administration centrale du ministère du Budget, des Comptes publics et de la fonction publique. Les Centres régionaux des pensions, les CRP, font partie des services déconcentrés de la DGCP. Leur réunion, dans un service à compétence nationale, ne serait pas une fusion au sens du réseau du Trésor Public. Il s'agit de constituer un ensemble cohérent regroupant les entités, distinct d'un service déconcentré de la DGCP. La décision n'est pas prise. Le rapport du chef de service des pensions et du directeur général de la

comptabilité publique, demandé dans sa lettre de mission du 10 avril par Jean-François Copé, alors ministre du Budget, n'a pas encore été remis.

Compte tenu de ces enjeux stratégiques, de son impact en termes d'effectifs et d'organisation dans les différents ministères, ce projet trouve sa place dans le cadre de la révision générale des politiques publiques afin de traiter les champs amont et aval de la chaîne pension. Les premières conclusions de la RGPP seront arrêtées lors du comité de modernisation des politiques publiques que dirigera le président de la République, en novembre prochain. En tout état de cause, toutes les décisions seront prises au printemps 2008. En pratique, la constitution d'un service à compétence nationale (SCN) n'est pas conditionnée par des impératifs techniques à long terme. Elle est rapide puisque le décret constitutif nécessite une procédure de trois mois environ après avis du CTPM et du Conseil d'Etat.

M. Jean ARTHUIS, président - Je vous remercie de cette première réponse qui accrédite l'idée selon laquelle il existe des inerties dans le système.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Nous devrions être en mesure d'agir.

M. Jean ARTHUIS, président - Monsieur le rapporteur général a-t-il des questions ou des observations à formuler ?

M. Philippe MARINI, rapporteur général - Dans la droite ligne de votre première question, je souhaite revenir sur le cloisonnement administratif entre les différents ministères, qu'ils soient employeurs des futurs pensionnés ou anciens employeurs des pensionnés d'aujourd'hui. Comment procéder pour décloisonner cette situation et réaliser des économies d'échelle, afin que cette fonction pension devienne interministérielle ?

L'appréciation portée par la Cour des comptes nous a conduit, après l'audition des responsables de l'administration, à considérer qu'il y avait un gisement de près de 1.200 postes à supprimer, lors de prochains départs à la retraite. Nous avons alors compris qu'une partie importante de tâches réalisées dans les ministères sectoriels pourraient évoluer grâce à une organisation interministérielle.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Je comprends que l'amont de la chaîne pension n'aura plus de travail d'ici 2011, et c'est une bonne nouvelle. L'association des ministères est réalisée par le comité de pilotage du CIR. Ce dernier est destiné à devenir l'outil de liquidation des pensions. Cette évolution est donc capitale pour l'ensemble des acteurs de gestion des pensions. Elle permettra des gains de productivité et un recentrage pour assurer la qualité du service rendu. Les gains de productivité sont donc à attendre sur l'ensemble de la chaîne pension. En amont de la liquidation, au niveau des administrations employeurs, ce recentrage permettra de dégager des gains importants concernant les interventions humaines et les coûts de gestion. Sur les 1.800 emplois

équivalents temps plein affectés aujourd'hui dans les administrations employeurs à la fonction pension, une majorité pourrait être supprimée. Une partie des effectifs pourrait être redéployée vers la gestion personnalisée des ressources humaines, en tant qu'interlocuteur retraite dans les services du personnel. Sur la liquidation et le paiement, au stade de la liquidation, des gains de productivité importants sont également escomptés. Concrètement, ils résulteraient de l'automatisation intégrale de la liquidation, de la concession d'un nombre important de pensions, de la suppression presque totale des interventions humaines sur des erreurs de forme ou de cohérence, de la suppression des fonctions support, papier et informatique, que l'insuffisance d'outils actuels de liquidation des pensions rendent aujourd'hui nécessaires et de l'allègement de la manutention des dossiers papier. Une partie des effectifs pourrait être redéployée vers d'autres missions, notamment la gestion de comptes individuels de retraite qui implique le contrôle de déclarations annuelles. Des tâches nouvelles comme les validations de service, les procédures de rétablissement au régime général, devront être réalisées. Un centre d'appel pour les affiliés devrait également être créé.

La convergence des systèmes d'information, la mutualisation des données relatives au paiement et à la gestion des pensions emploi concession doivent se concrétiser avec la mise en place d'un guichet unique et sécurisé permettant à chacun des acteurs de dialoguer avec le gestionnaire du régime.

Le resserrement du réseau des centres régionaux des pensions, la rationalisation de la liquidation des dossiers devrait permettre de dégager 300 emplois équivalents temps plein. Sur 1.800 emplois, plus de 900, pourraient être déjà supprimés. Nous nous soumettons à l'épuration suggérée par la commission des finances.

D'après le calendrier, une première tranche de travaux sera lancée en 2008 permettant de valider la confection d'une proposition informatique. En 2009, nous commencerons à expérimenter cette solution sur un échantillon d'administration représentant 15 % des pensions. En 2010, l'expérimentation touchera à sa fin et la solution sera étendue à une deuxième tranche de ministères choisis parmi les plus gros employeurs. Une étude préparatoire à l'évolution du CIR comme outil de liquidation sera également mise en place. En 2011, la solution sera appliquée à l'ensemble des administrations civiles et militaires. En 2012, l'outil actuel de liquidation, Visa3, sera supprimé et remplacé par le CIR. Les procédures de liquidation seront automatisées de manière plus poussée. A plus long terme, les allocations temporaires d'invalidité, voire les pensions militaires d'invalidité, migreront vers le CIR.

Voici les premières réponses concrètes que nous pouvons vous délivrer.

M. Jean ARTHUIS, président - Je vous remercie, monsieur le ministre. Notre collègue Thierry Foucaud, rapporteur spécial de la mission « Pensions », qui a lancé cette enquête, souhaiterait intervenir.

M. Thierry FOUCAUD, rapporteur spécial de la mission « Pensions » - Je n'ai rien à ajouter de plus que ce que j'avais déjà énoncé lors de la dernière réunion. Je suis toujours convaincu de la nécessité de décloisonner et rationaliser le système, ainsi que de la création d'une entité unique. Je reconnais également que notre débat doit porter essentiellement sur l'amélioration de la qualité du service. J'ai d'ailleurs dit, lors de notre dernière rencontre, qu'il serait dangereux de se focaliser sur la question des effectifs. La question essentielle est l'amélioration de la qualité du service.

J'ai, cependant, deux questions à poser. La première porte sur la réforme de la chaîne de traitement des pensions. La fonction du compte individuel de retraite comporte un important volet sur les systèmes d'information. La cohérence et la coordination avec le projet d'un opérateur national de paye y ont toute leur place. Quelles options ont été prises et quelles actions en découleront ?

Ma deuxième question porte sur la gestion des pensions. Il s'agit d'un processus interministériel, caractérisé par un cloisonnement administratif, souligné dans toutes les enquêtes menées ces dernières années. Les ministères employeurs doivent nécessairement être intégrés dans le champ de la réforme. Quelles stratégies comptez-vous développer pour responsabiliser l'ensemble de la chaîne des pensions, coordonner la modernisation du processus et assurer une autorité interministérielle à l'entité qui sera responsable du pilotage des pensions ?

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Sur la première question portant sur l'option choisie en relation avec l'informatique, les besoins du CIR seront intégrés dans le cahier des charges du SIRH et de l'ONP.

En ce qui concerne la responsabilisation des ministères employeurs, celle-ci dépend de la nature institutionnelle retenue, donc du rendez-vous de 2008. La réflexion sur ce point se poursuit. En termes opérationnels, les ministères employeurs devront être associés à la conduite du projet de modernisation de la chaîne des pensions. Le compte individuel de retraite, le CIR représente le levier central de cette modernisation. Il paraît donc naturel de proroger le comité de pilotage du CIR, composé des ministères employeurs et placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère chargé du budget et du directeur général de l'Administration et de la fonction publique. C'est ainsi que nous envisageons la concentration de responsabilité.

M. Yves FRÉVILLE - Monsieur le ministre, vous nous avez fait remarquer le problème que pose la gestion des pensions militaires à votre administration. Il me semble que la Cour nous présentera un rapport sur cette question. Je voudrais savoir s'il existe un moyen d'éviter cette situation. En effet, un militaire en activité pendant moins de 15 ans retombe dans le régime général. Au-delà, il bénéficie du régime militaire. Or, au moment du recrutement, il est impossible de savoir s'il restera dans l'armée durant les 15 années requises. Comment serait-il possible de pallier cette inconnue dans

la mesure où nous ignorons, dès l'origine, contrairement au fonctionnaire civil, la durée de son engagement au service de l'Etat.

M. Jean ARTHUIS, président - Il s'agit d'une question embarrassante sur la manière de faire basculer dans le régime général le service des pensions s'occupant de personnes qui, peut-être, resteront dans l'armée au-delà des 15 ans réglementaires ?

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique - Monsieur le Sénateur, il s'agit là d'une question extrêmement difficile. Sur les 30.000 recrutements annuels, 95 % des effectifs restent moins de 10 ans.

L'armée nous offre, cependant, un bon exemple de réforme de la fonction publique, puisqu'elle accueille un nombre croissant de contractuels. Très peu de gens rentrent aujourd'hui dans l'armée pour y rester 35 ans, et cela se passe très bien. A l'époque où le fameux pécule provoquait l'effolement, l'armée avait déjà recours à ce genre de dispositif pour alléger ses effectifs.

J'ai eu la chance de fréquenter le Val de Grâce récemment et j'en ai profité pour mener ma petite enquête sur place. J'ai rencontré des médecins lieutenants-colonels, un professeur agrégé, le personnel. Tous sont remarquables. J'ai interrogé les infirmières sur leur statut. L'une était malienne, les autres, marocaines. Une a vécu à Issy-les-Moulineaux où sa mère était gardienne d'immeuble. Tous sont très fiers d'être militaires. Les aides-soignantes me semblent moins engagées dans ce contrat. J'ai pu ainsi observer le fonctionnement de la fonction publique hospitalière. Certes, la réforme du service militaire en 2000 a profondément heurté, ou, du moins, bousculé la médecine militaire, qui a perdu tous les engagés aspirants médecins, dentistes, infirmiers, et autres kinésithérapeutes. L'armée a cependant réussi à surmonter ce gros handicap et la médecine militaire est aujourd'hui considérée comme remarquable, et les civils y ont accès. J'admire la flexibilité d'un système qui, au-delà de son image, est capable de faire face. C'est un exemple pour la fonction publique hospitalière.

Aussi, vaut-il mieux faire basculer 95 % de dossiers de l'Etat vers le régime général ou bien 5 % du régime général vers le régime des pensions militaires ? Telle est la question que je me permets de vous poser.

M. Jean ARTHUIS, président - Cela signifie-t-il que l'arbitrage reste à prendre ?

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Ce sera chose faite très rapidement.

M. Jean ARTHUIS, président - Au-delà de la durée d'un engagement, nous basculerons dans le régime des fonctionnaires. Cela paraît simple, au moins sur le papier. C'est donc la voie que vous aller emprunter.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Je ne décide rien encore.

M. Jean ARTHUIS, président - Je souhaiterais vous poser une autre question. Qu'allez-vous faire de ces pensions de 6 euros par an ?

M. Philippe MARINI, rapporteur général - Les pensions des membres de la Légion d'honneur.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Certains, ici, se rappellent peut-être que le Général de Gaulle avait déjà voulu, en 1958, modifier cette situation. Il avait provoqué une levée de boucliers politique à ce sujet. Cependant, le coût de la gestion des médailles militaires et des légions d'honneur est, pour le moment, égale aux montants des pensions versées. Personnellement, je croyais que le coût en était beaucoup plus élevé. Nous versons, en effet, quelques euros aux titulaires de la médaille militaire et aux titulaires de la légion d'Honneur à titre militaire.

M. Jean ARTHUIS, président - Avec la comptabilité actuelle de l'Etat, cela signifie que les sommes sont déterminées un peu au hasard.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - Oui.

M. Jean ARTHUIS, président - Mme Nathalie Morin, directrice adjointe de la DGACP, nous a expliqué que le suivi était très compliqué. Lorsque les gens se déplacent géographiquement, il faut les rechercher et faire remonter les dossiers. Cela coûte très cher.

M. Philippe MARINI, rapporteur général - Il s'agissait, selon elle, d'une difficulté majeure dans la gestion des pensions. Nous l'avons donc prise au mot. Nous pensions être agréables à nos sympathiques anciens en leur donnant une médaille, au lieu de les obliger à l'acheter, et, éventuellement, en leur versant un peu d'argent pour solde de tout compte, afin d'éviter de tenir un dossier jusqu'à ce que mort s'ensuive.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - La réflexion doit être engagée. Or, les pensions équivalent à la reconnaissance symbolique du pays. Nous avons noté l'idée d'offrir la médaille, mais n'oubliez pas, Monsieur le rapporteur général, que c'est souvent déjà le cas.

M. Philippe MARINI, rapporteur général - Elle est offerte sur les fonds publics ?

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique - La plupart du temps, c'est la mairie, ou l'association d'anciens combattants, subventionnée par la mairie, qui l'offre.

M. Jean ARTHUIS, président - Nous en tiendrons compte dans la DGF.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique – Pour l'instant, nous sommes favorables à une large concertation.

M. Jean ARTHUIS, président - Nous reverrons cela lorsque les crédits seront en discussion devant le Sénat. Monsieur le ministre, il s'agissait d'une audition complémentaire. Elle avait vocation à être brève. Malheureusement, vous êtes là depuis plus d'une heure déjà.

M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique – J'ai pu vous voir travailler, monsieur le président.

M. Jean ARTHUIS, président - Vous pourrez donc en témoigner. monsieur le président de la 1^{ère} chambre a-t-il des observations à ajouter ?

M. Christian BABUSIAUX, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes - Je vous confirme qu'il existe un 58-2° sur les pensions militaires qui doit vous parvenir d'ici quelques jours.

M. Jean ARTHUIS, président - Il a en effet été demandé par nos collègues, François Trucy et Yves Fréville. Monsieur le ministre, Monsieur le président, je vous remercie. Je vais demander à mes collègues de rester car nous devons décider de la publication de cette communication.

Mes chers collègues, nous avons maintenant à statuer. Je pense que le rapporteur spécial souhaite publier cette enquête ainsi que les échanges du 26 septembre 2007 et d'aujourd'hui, sous forme de rapport d'information. La décision de publier est prise à l'unanimité. Je vous remercie.

ANNEXES 1

**LETTRE EN DATE DU 3 OCTOBRE 2006,
DE M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
DES FINANCES DU SÉNAT,
À M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DES COMPTES**

**LETTRE EN DATE DU 22 JUIN 2007,
DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DES COMPTES,
À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

**LETTRE EN DATE DU 12 OCTOBRE 2007
DE MME NATHALIE MORIN,
CHEF DE SERVICE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE,
À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

IVP/nn-n°06-695

Réf. à rappeler :
(A)-CDC-9262

Paris, le 3 octobre 2006

Enreg. le : 05-10-2006

Attrib.



COMMISSION
DES
FINANCES

LE PRÉSIDENT

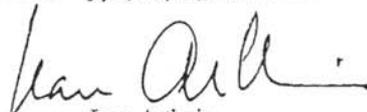
Monsieur le Premier président,

Comme je vous l'avais annoncé, j'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation ;
- la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville ;
- l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conditions de l'exercice de sa maîtrise d'ouvrage ;
- le service des pensions de l'Etat ;
- la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux.

Comme nous en étions convenus, le champ et la portée de ces cinq enquêtes ont été précisés, en tant que de besoin, au travers de fructueux échanges techniques entre, d'une part, le secrétariat de la commission des finances et, d'autre part, le secrétariat général de la Cour des comptes.

En vous en remerciant par avance, je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma parfaite considération.

Très cordialement

Jean Arthuis

Monsieur Philippe SEGUIN
Premier président de la Cour des comptes
13, rue de Cambon
75100 PARIS



Paris, le 22 JUIN 2007

Le Premier Président

PA 48842



Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint le rapport de l'enquête sur « le service des pensions de l'Etat » que, par lettre du 3 octobre 2006, vous avez demandée à la Cour des comptes d'effectuer en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

L'enquête est intervenue à un moment charnière pour le service des pensions : après avoir intégré les mesures d'application de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, le service a la responsabilité, depuis la gestion 2006, du compte d'affectation spéciale « pensions » créé par la LOLF et il est également chargé de mettre en oeuvre le compte individuel retraite pour les fonctionnaires de l'Etat.

En partant des constats effectués en 2003 par la Cour dans son rapport public particulier sur les pensions de l'Etat, notamment dans la dernière partie intitulée « la gestion des pensions par les services de l'Etat », l'enquête s'est attachée à examiner le rôle aujourd'hui joué par le service dans l'ensemble de la chaîne de traitement, en prenant en compte, en amont, les ministères employeurs, et, en aval, les centres régionaux des pensions relevant du réseau du Trésor public.

Depuis 2003, des progrès manifestes ont été accomplis, alors que, dans le même temps, le flux annuel de pensions concédées a continué à augmenter sensiblement (environ + 50% en 10 ans, + 20% en 5 ans) et que la mise en application de la réforme des retraites a été, pour le régime des pensions civiles et militaires de retraite, un chantier particulièrement lourd. Si la multiplicité des systèmes d'information demeure, les transferts de données sont désormais largement automatisés. Par ailleurs, une démarche de contrôle par les risques a été amorcée au sein du service.

Monsieur le Président
de la commission des finances, du contrôle budgétaire
et des comptes économiques de la Nation
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 Paris cedex 06

Pour autant, l'état des lieux montre une chaîne des pensions encore fragmentée, une organisation des tâches toujours cloisonnée et une dispersion persistante des responsabilités. La réforme de la chaîne pensions n'est aujourd'hui qu'au milieu du gué, et, bien qu'engagée, la nécessaire mutation du service des pensions est loin d'être pleinement réalisée.

L'enjeu n'est pas seulement la rationalisation, trop longtemps différée, d'une activité administrative recelant des gains importants de productivité et d'efficacité. Il consiste tout autant à doter le régime de retraite des fonctionnaires d'une structure de gestion efficace, le cas échéant évolutive, permettant un pilotage stratégique du régime.

Trois priorités s'imposent : d'une part, placer la chaîne pensions sous une autorité fonctionnelle unique, plus interministérielle et plus charpentée que l'actuel service des pensions ; d'autre part, reconfigurer la chaîne à partir du compte individuel retraite, devenu la base de calcul des pensions ; enfin, inscrire cette évolution d'ensemble dans une stratégie clairement arrêtée.

Le chantier à conduire s'étend sur plusieurs années. Il concerne environ 3 000 agents répartis dans tous les ministères. Notamment par son objet et son contexte, cette réforme présente de nombreuses analogies avec celle de la paie des agents de l'Etat, qui vient d'aboutir à la création d'un « opérateur national de paie » interministériel. Les deux projets peuvent d'ailleurs comporter des synergies.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Avec fidélité.



Philippe SÉGUIN

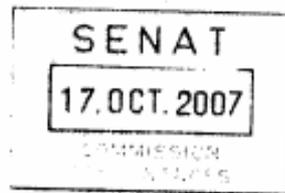


DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE
FONCTION COMPTABLE DE L'ÉTAT

Paris, le 12 OCT. 2007.

7ÈME SOUS-DIRECTION
BUREAU 7C
120, RUE DE BERCY
TELEDOC : 767
75672 PARIS CEDEX 12

2007/10/4994



Monsieur le Président.

Par lettre du 2 octobre 2007, vous m'avez demandé de vous communiquer diverses informations chiffrées relatives aux pensions et aux émoluments divers mis en paiement par les Centres Régionaux des Pensions.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joints deux tableaux détaillant, d'une part le nombre et le montant total des différentes catégories de pensions ou émoluments concernés et, d'autre part, le nombre de bénéficiaires, le montant total payé et le coût de gestion (total et unitaire) des traitements de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

La Chef de Service

Nathalie MORIN

Monsieur Jean ARTHUIS
Président de la Commission des Finances du Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

- **TABLEAU 1** -

Nature des pensions ou émoluments	Total en nombre	Total en montant (en millions d'euros)
PENSIONS DE RETRAITE	-	
Pensions civiles personnelles	1 290 541	29 524 (1)
Pensions civiles de réversion	301 216	
Pensions militaires personnelles	365 867	8 363 (1)
Pensions militaires de réversion	183 124	
PENSIONS ALSACE-LORRAINE	848	14
PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE		
Pensions personnelles	253 296	2 047 (1)
Pensions de réversion	118 938	
EMOLUMENTS DIVERS		
Retraite du combattant	1 499 211	664
Médaille militaire	135 835	0,690
Légion d'honneur	34 941	0,265

(1) Répartition pensions personnelles / pensions de réversion à ce jour non connue à l'échelon central

- **TABLEAU 2** -

Nature des émoluments	Nombre	Montant total payé (en €)	Coût de gestion estimé (total/unitaire)
Médaille militaire	135 835	690 000	0,56 M € / 4,12 €
Légion d'honneur	34 941	265 000	0,15 M € / 4,29 €

ANNEXE 2 :

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE SERVICE
DES PENSIONS DE L'ÉTAT**



PA 48842

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES, DU
CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES
DE LA NATION DU SÉNAT**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

LE SERVICE DES PENSIONS DE L'ETAT

Juin 2007

INTRODUCTION	4
PARTIE I : LE SERVICE DES PENSIONS, PIVOT DE LA CHAÎNE PENSIONS.....	6
I. LES ÉTAPES DU TRAITEMENT DES DOSSIERS	6
A. LE DOSSIER D'EXAMEN DES DROITS À PENSION.....	7
B. L'ARRÊTÉ DE RADIATION DES CADRES.....	8
C. LA CONCESSION DE LA PENSION.....	9
D. LE RÈGLEMENT DES PENSIONS ET LEUR COMPTABILISATION	10
II. L'ORGANISATION DU SERVICE.....	10
III. LES SYSTÈMES D'INFORMATION	13
A. UNE MULTIPLICITÉ PERSISTANTE.....	14
B. DES TRANSFERTS DE DONNÉES LARGEMENT AUTOMATISÉS	14
IV. LES CONTRÔLES	16
V. LA COORDINATION D'ENSEMBLE.....	17
A. UNE APPROCHE PAR LES RISQUES CANTONNÉE AU SEUL SERVICE DES PENSIONS	17
B. UN RÉSEAU DES SERVICES GESTIONNAIRES DES PENSIONS À CONSTRUIRE.....	18
C. UN CLOISONNEMENT ADMINISTRATIF TENACE.....	18
PARTIE II : LE SERVICE DES PENSIONS, PILOTE BUDGÉTAIRE	20
I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS ».....	20
A. LA DÉFINITION ET LES OBJECTIFS.....	20
B. LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR	21
II. LES PRINCIPES DU CAS À L'ÉPREUVE DE LA GESTION 2006.....	22
A. LA CONSTRUCTION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ANNUEL (DÉPENSES ET RECETTES).....	22
B. L'ÉQUILIBRE MENSUEL ENTRE LES DÉPENSES ET LES RECETTES	23
1. Les dépenses	23
2. Les recettes	23
3. Les pistes d'amélioration	23
C. LES PERFORMANCES.....	24
1. La maîtrise des coûts	24
2. La qualité du service rendu.....	25
3. Les indicateurs propres au service des pensions.....	25
4. La portée de l'approche par la performance.....	26
D. LES CAPACITÉS D'ANALYSE PROSPECTIVE.....	26
PARTIE III : LE SERVICE DES PENSIONS, MAÎTRE D'ŒUVRE DU COMPTE INDIVIDUEL RETRAITE.....	28
I. LE DROIT À L'INFORMATION SUR LES RETRAITES	28

A.	LES PRINCIPES ET LES BASES	28
B.	L'APPROCHE PROSPECTIVE.....	28
C.	UN CALENDRIER CONTRAINT.....	29
D.	L'ORGANISATION MISE EN PLACE AU NIVEAU NATIONAL.....	29
II.	LE COMPTE INDIVIDUEL RETRAITE	30
A.	L'ORGANISATION DU PROJET.....	30
B.	LES ÉTAPES TECHNIQUES.....	30
C.	LA SITUATION AU MOIS DE MARS 2007	31
III.	LE COMPTE INDIVIDUEL DE RETRAITE, BASE DE CALCUL DE LA PENSION	32
A.	LES PERSPECTIVES.....	32
B.	LES CONDITIONS	33
C.	L'URGENCE DU CHOIX.....	33
PARTIE IV : LE SERVICE DES PENSIONS, POINT D'APPUI D'UNE RÉFORME D'ENSEMBLE ENCORE INABOUTIE.....		35
I.	LA STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE D'ENSEMBLE	35
II.	L'INTÉGRATION DES CRP ET DU SERVICE DES PENSIONS	36
III.	LA PLACE DES MINISTÈRES EMPLOYEURS	37
IV.	LA TRANSFORMATION DU RÔLE DU SERVICE DES PENSIONS.....	37
V.	LA CONDUITE DU CHANGEMENT.....	37
CONCLUSION.....		39

INTRODUCTION

Le présent rapport fait suite à la demande d'enquête sur « le service des pensions de l'État » adressée le 3 octobre 2006 à la Cour par le président de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances.

Créé en 1972, le service des pensions, installé à Nantes depuis 1985, est un service d'administration centrale du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Chargé du contrôle de la liquidation, de la concession et du contentieux des pensions civiles et militaires de l'État, il emploie 441 agents et concède environ 86 000 pensions par an. En 2006, les quelque 2,5 millions de pensions¹ inscrites au grand livre de la dette publique ont représenté une dépense d'environ 40,21 Md€.

L'organisation administrative de la concession et du paiement des pensions a fait l'objet de nombreuses enquêtes durant les 10 dernières années, notamment depuis 2000. Pour l'inspection générale des finances, les rapports consacrés, fin 2006, au « recouvrement des recettes du CAS pensions » et, en février 2007, à « la préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État » (audit de modernisation) ont fait suite au rapport de 2004 sur « les évolutions souhaitables de l'organisation de la gestion des pensions civiles et militaires de l'État ». Pour la Cour, le rapport public particulier de 2003 sur « les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat » évoquait, dans sa 3^e partie, la gestion des pensions par les divers services concernés.

Toutes ces enquêtes ont souligné la pluralité des intervenants et la multiplicité des systèmes d'information, ainsi que la nécessité de faire évoluer le dispositif de façon à gagner en efficacité et efficacité.

Tout en relevant que la gestion des pensions de l'État ne connaît pas de dysfonctionnements majeurs au regard de la qualité du service rendu aux fonctionnaires, le rapport de la Cour de 2003 soulignait trois insuffisances marquées :

- une organisation fragmentée et lourde, avec une juxtaposition des niveaux d'instruction des dossiers et un empilement des contrôles formels effectués par des services imprégnés d'une culture d'examen exhaustif des dossiers et de leurs pièces justificatives sur support papier ;
- un système d'information déficient reproduisant les incohérences de la chaîne de traitement des pensions et l'éparpillement des responsabilités ;
- des coûts de gestion mal cernés et une productivité médiocre liés au fait que l'État n'a jamais cherché à rationaliser cette activité de production de masse.

Le rapport de la Cour concluait : « L'alourdissement prévisible des charges tenant aux évolutions démographiques, la possibilité de mobiliser rapidement les gains de productivité potentiels massifs que recèle l'organisation actuelle, la nécessité de doter le régime d'un système d'information propre à éclairer son pilotage et mieux fonder les décisions qu'appelle son avenir, exigent une prise de conscience rapide visant

¹ Ce sont essentiellement les pensions civiles et militaires de retraite versées aux ayants droit et ayants cause (pensions de réversion), pour 38,07 Md€, ainsi que les pensions militaires d'invalidité ou versées aux victimes de guerre, pour 2,14 Md€.

à faire de la modernisation de la gestion des pensions un chantier prioritaire et exemplaire, parce que bien délimité et concret, de la réforme de l'État. Les principaux aspects d'une telle réforme trouveraient à s'y appliquer : connaissance des coûts et des résultats, importance du contrôle interne, rationalisation des procédures et des structures administratives, transformation du système d'information ».

Depuis 2003, quatre évolutions majeures sont intervenues, dont la trame commune est la mise en place progressive d'un régime de retraite à part entière pour les fonctionnaires de l'État :

- l'augmentation du flux de demandes de pension du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations nombreuses de l'après-guerre ;
- la publication de la loi portant réforme des retraites, qui a modifié les règles applicables à la détermination des pensions des agents de l'État, et a instauré le droit à l'information des assurés sur leur retraite ;
- la création du compte d'affectation spéciale « Pensions », prévu par la LOLF et mis en place pour la gestion 2006 ;
- des initiatives récentes pour étudier les modifications de la chaîne pensions avec, en particulier, le rapprochement du service des pensions et des centres régionaux des pensions (CRP).

Dans ce contexte, la Cour a pris le parti de considérer le service des pensions dans la perspective d'ensemble de l'organisation de la fonction pensions.

L'enquête a été menée auprès du service des pensions, mais également de certains ministères employeurs, de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Elle a donné lieu à l'audition du chef du service des pensions, des sous-directeurs compétents de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique, ainsi que du chef de service de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le rapport se subdivise en 4 parties :

- I : le service des pensions, pivot de la chaîne pensions ;
- II : le service des pensions, pilote budgétaire ;
- III : le service des pensions, maître d'œuvre du compte individuel retraite ;
- IV : le service des pensions, point d'appui d'une réforme d'ensemble encore inaboutie.

PARTIE I : LE SERVICE DES PENSIONS, PIVOT DE LA CHAÎNE PENSIONS

L'ensemble des rapports administratifs portant sur le service des pensions, ou plus généralement sur la chaîne de traitement des dossiers de pension, souligne la complexité du processus de concession et de paiement et le cloisonnement des différentes parties prenantes. Malgré les évolutions non négligeables intervenues au cours des dernières années, ces caractéristiques demeurent.

I. LES ÉTAPES DU TRAITEMENT DES DOSSIERS

L'organisation de l'attribution et du paiement des pensions des fonctionnaires de l'État est fixée par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).

Aux termes de l'article L. 54, seul le ministre chargé des « finances » - aujourd'hui, le ministre² du budget, des comptes publics et de la fonction publique - peut inscrire les pensions au grand livre de la dette. Le code exclut la possibilité pour les autres ministres de faire payer, sous quelque dénomination que ce soit, une pension sur les fonds de leurs départements respectifs. Le service des pensions, au nom du ministre chargé du budget, concède les droits à pension.

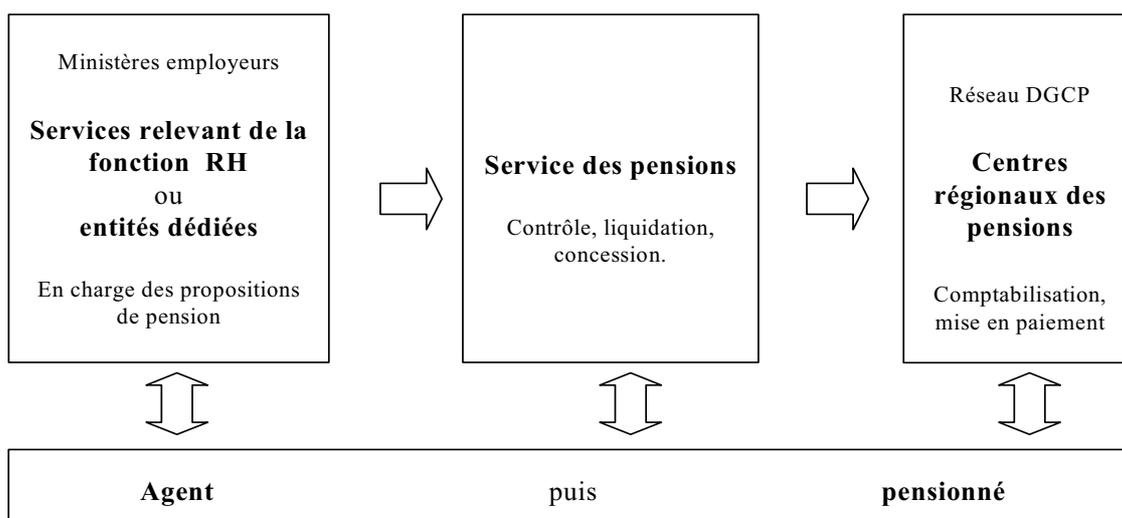
Le rôle des ministres employeurs est précisé par l'article R. 65 du code. Chargés de la constitution des dossiers nécessaires au règlement des droits, ils proposent, pour leurs agents, les bases de la liquidation de la pension au service des pensions.

Le paiement des pensions est assuré par 27 centres régionaux³ des pensions (CRP) relevant chacun d'une trésorerie générale du réseau de la DGCP. La répartition des dossiers entre les centres est fonction du lieu de résidence du pensionné, la proximité avec les bénéficiaires des droits ayant été privilégiée.

Le schéma ci-après résume l'organisation du processus.

² En application du décret n° 2007-1003 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, celui-ci est compétent pour les pensions et la gestion administrative et financière du régime de retraite de la fonction publique de l'État et il a autorité sur le service des pensions.

³ A ces 27 CRP, dont deux pour les DOM, il faut ajouter deux services de pensions des collectivités d'outre-mer, ainsi que les comptables, auprès des ambassades concernées, chargés du paiement des pensions dites « cristallisées » aux anciens combattants ressortissants des pays autrefois placés sous la souveraineté de la France.



Afin de normaliser et d'accélérer l'établissement et le règlement des droits à pension, plusieurs textes en ont précisé les modalités d'exécution, en inscrivant les étapes de traitement successives dans un calendrier précis.

A. LE DOSSIER D'EXAMEN DES DROITS À PENSION

En application du décret n° 80-792 du 2 octobre 1980 (article 2) tendant à accélérer le règlement des droits à pension de retraite de l'Etat, les administrations employeurs sont tenues de communiquer à leurs agents, deux ans au moins avant l'âge prévu pour l'entrée en jouissance de la pension, un dossier d'examen des droits à pension (DEDP) retraçant notamment le déroulement de leur carrière, en indiquant les périodes valables, ou de nature à être prises en compte pour la retraite, et les périodes d'activité pouvant ouvrir droit à une pension de l'un des régimes de retraite visés à l'article L. 5⁴ du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Pour constituer ces dossiers, le service gestionnaire du ministère rassemble les éléments de la carrière administrative à partir des informations détenues par le service des ressources humaines. Dans le même temps, il recueille auprès de l'agent les informations les plus à jour sur son état civil et des copies de certains actes⁵ administratifs. A cette occasion, il est demandé à l'agent de faire connaître les durées de ses cotisations éventuelles à d'autres régimes⁶.

Pour assurer cette tâche de collecte et de vérification des données, les ministères ont adopté des organisations différentes.

⁴ Il s'agit des services accomplis en tant que fonctionnaire. L'article L. 5 du code en donne la liste.

⁵ Tels l'état signalétique des services militaires ou l'état des congés pris dans le cadre de services civils effectués hors d'Europe.

⁶ La durée d'assurance est l'ensemble des trimestres de services et bonifications pris en compte dans la pension civile et militaire de retraite, auquel s'ajoutent les périodes retenues par les autres régimes de base obligatoires.

Certains ont créé des structures dédiées (services ou bureaux) contrôlant la conformité de l'ensemble des dossiers constitués par le ministère avant transmission au service des pensions. C'est le cas notamment des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que de la défense ou de l'intérieur. Cette organisation assure aujourd'hui un bon niveau de qualité des propositions de pension transmises.

D'autres ministères confient cette tâche à leur service des ressources humaines où elle est assurée par une entité de taille plus modeste. Au sein de l'administration des finances, chacune des grandes directions⁷ dispose d'un bureau ou d'un département dédié à la préparation des dossiers.

Quelle que soit l'organisation retenue, la reconstitution du dossier de carrière reste une tâche lourde, mobilisant des moyens en personnel importants. En effet, il n'existe pas de lien entre les systèmes d'information utilisés, d'une part, pour la gestion des ressources humaines et, d'autre part, pour la constitution des dossiers de proposition de pension, sauf pour certains ministères tels que ceux de l'éducation nationale ou de la défense. De surcroît, les systèmes d'information de ressources humaines ne contiennent pas l'ensemble des données nécessaires à la reconstitution de carrière, notamment celles relatives aux séjours effectués hors du ministère. Au demeurant, ces bases ne suivent la carrière que sur une quinze d'années au plus. Les travaux de certification des comptes de l'État pour 2006 ont conduit à constater que le renseignement du DEDP avec les données de carrière administrative faisait encore l'objet de nombreuses saisies manuelles dans les applications de proposition de pension.

La communication du DEDP renseigné doit permettre à chaque agent de vérifier ses données de carrière et, éventuellement, d'en demander la rectification.

A l'occasion de cet envoi, certaines administrations proposent un décompte⁸ estimatif des droits à pension, en tenant compte à la fois des périodes d'activité effectuées dans la fonction publique et, le cas échéant, des durées de cotisation éventuelle dans d'autres régimes. Pour autant, seul le montant estimatif de la pension qui sera versée par l'État est communiqué à l'assuré.

S'il arrive que cette obligation d'information ne respecte pas scrupuleusement l'ensemble des obligations et le calendrier imposés par le décret de 1980, les services gestionnaires de pension des ministères traitent les dossiers des agents, futurs pensionnés, avant l'année au cours de laquelle ils peuvent faire valoir leurs droits⁹.

B. L'ARRÊTÉ DE RADIATION DES CADRES

Pour bénéficier de ses droits, l'agent doit demander son admission à la retraite au ministre dont il relève, ou à son délégué, par la voie hiérarchique, au moins six mois avant la date à laquelle il souhaite cesser son activité.

⁷ Notamment les DPAEP, DGCP, DGDDI, DGCCRF, DGI, IGF, INSEE, DGTPE.

⁸ Certains ministères proposent aussi une estimation pour les années suivant l'année au cours de laquelle l'agent peut prétendre à faire valoir ses droits à pension.

⁹ Sauf si l'agent connaît un incident dans sa carrière, décide de partir avant l'âge limite, ou est mis à la retraite.

C. LA CONCESSION DE LA PENSION

L'arrêté de radiation des cadres, pris par le ministre employeur, est alors établi au plus tard quatre mois avant la date d'effet de la radiation. Le service gestionnaire du ministère complète le DEDP des derniers éléments de carrière de l'agent, puis transmet le dossier de demande de pension (DDP), à la fois sous les formats électronique et papier, accompagné de l'ensemble des pièces justificatives nécessaires, au service des pensions deux mois avant la date prévue d'effet de la radiation des cadres. Les éléments sont alors exploités par le service. Le traitement consiste à vérifier les données (cohérence et validité des pièces justificatives notamment) et à calculer le montant de la pension due. Après ces opérations de liquidation, le titre de pension, qui matérialise la concession accordée par l'État, est transmis au pensionné.

Les dossiers de demande de pension adressés par les ministères employeurs ne leur sont que très rarement retournés. Les quelques retours observés ces dernières années concernent quasi exclusivement des pensions d'invalidité. Les rejets sont motivés par des défauts de justification¹⁰. Si les retours sont rares, les demandes de précision¹¹ informelles ne le sont pas.

Les ministères employeurs sont informés de la concession de la pension via l'application SAGA¹² et peuvent y vérifier la concordance des éléments envoyés avec ceux qui ont servi à calculer la pension. Le cas échéant, une rectification du montant de la concession, si cette dernière présente une erreur, peut être demandée.

Les pensions à jouissance immédiate (motivées par une invalidité ou demandées par un agent ayant effectué une carrière longue ou ayant élevé au moins trois enfants) sont présentées avant l'année d'ouverture des droits¹³ à pension. Le traitement du dossier débute avec la demande de radiation des cadres. Les agents concernés sont conseillés dans leurs démarches par leur ministère employeur.

Environ 86 000 pensions de retraite (dites « de premier droit », autrement dit notamment hors pensions de réversion) ont été concédées en 2006. Leur nombre a augmenté de moitié en 10 ans. Le tableau ci-après retrace l'évolution depuis 6 ans (+21%).

Pensions	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Civiles	57 393	63 801	74 727	72 003	70 283	76 250
Militaires (hors soldes de réserve)	13 216	13 101	11 295	10 368	9 531	9 509
<u>Total</u>	70 609	76 902	86 022	82 371	79 814	85 759

¹⁰ La pension ne peut être concédée que si l'agent n'a pu être reclassé dans un emploi compatible avec son état.

¹¹ Par exemple, de précisions sur l'organisme dans lequel a été détaché l'agent.

¹² Base de données réceptacle des informations concernant les pensions concédées.

¹³ L'année d'ouverture des droits à pension est celle à partir de laquelle un fonctionnaire peut obtenir une pension (année du 60^e anniversaire pour un fonctionnaire occupant un emploi « sédentaire », année du 55^e anniversaire s'il occupe un emploi classé dans la catégorie « active »).

Pour l'année 2006, le service des pensions a, en outre, traité un peu moins de 25 000 pensions de réversion et 1 500 dossiers d'allocation temporaire d'invalidité.

D. LE RÈGLEMENT DES PENSIONS ET LEUR COMPTABILISATION

Les fichiers des pensions concédées, accompagnées des titres de pension dématérialisés, sont transmis hebdomadairement, sous forme électronique, aux centres régionaux des pensions concernés¹⁴. Sur cette base, le CRP vérifie¹⁵ la liquidation proposée et il saisit les coordonnées bancaires du pensionné et, le cas échéant, son changement d'adresse. Dans certains cas, le CRP est amené à calculer un complément qui s'ajoute au montant de la pension (par exemple, une majoration de pension pour atteindre le minimum vieillesse, un complément à la pension de réversion ou une indemnité temporaire de résidence). Le CRP comptabilise et met en paiement la pension qu'il gère ensuite jusqu'à l'extinction du droit, le plus souvent par décès du pensionné.

Les pensions de réversion sont considérées comme de nouvelles pensions. Elles sont instruites par le service des pensions, concédées, puis transmises aux CRP.

Les CRP, qui emploient environ 450 agents, traitent aussi les pensions militaires d'invalidité, les allocations temporaires d'invalidité, les retraites du combattant, les titres de la Légion d'Honneur et de la médaille militaire ainsi que, depuis 2006, les pensions versées au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique.

II. L'ORGANISATION DU SERVICE

L'organisation actuelle du service des pensions a été définie en 2003. Elle a été actualisée en septembre 2006 pour prendre en compte les nouvelles attributions liées au CAS « Pensions » et à la mise en œuvre du droit à l'information des fonctionnaires sur leur retraite.

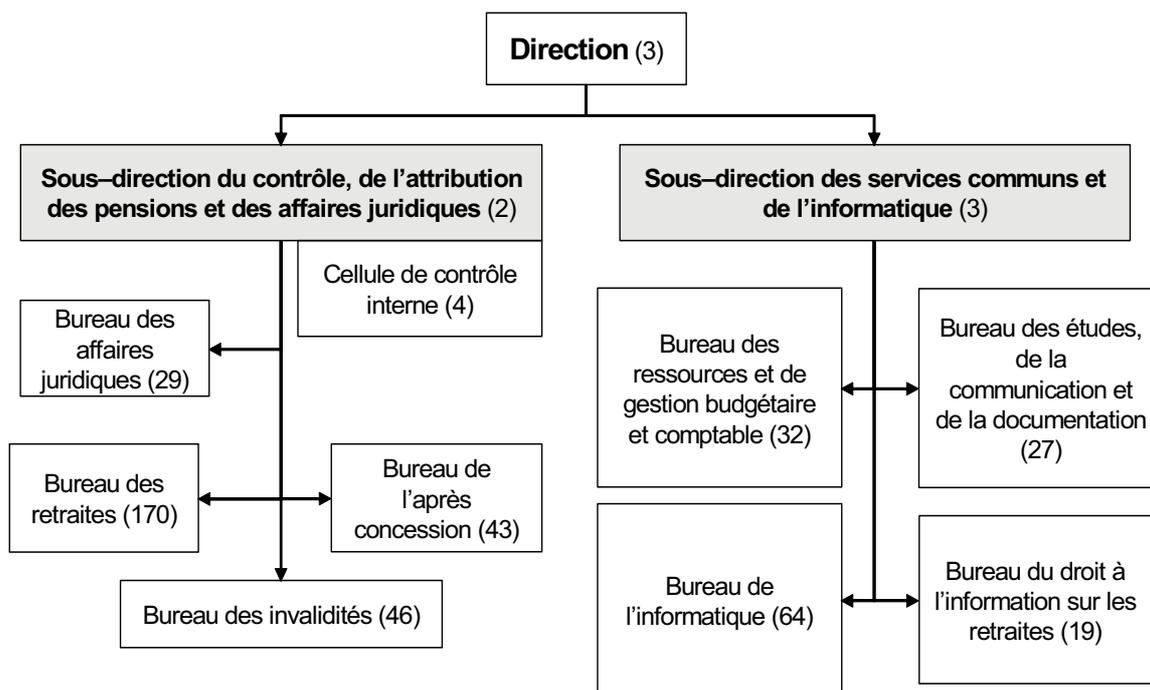
Le service comporte deux sous-directions, l'une couvrant la fonction de concession, l'autre l'ensemble des fonctions de soutien et d'appui ainsi que la gestion budgétaire et la mise en œuvre du compte individuel retraite (CIR).

L'évolution, depuis 2004, de la répartition des effectifs (441 agents en 2006) entre les sous-directions et leurs bureaux traduit l'effort d'adaptation du service à ses nouveaux objectifs.

Dans l'organigramme présenté ci-après, le nombre d'agents dans chaque entité est indiqué entre parenthèses (situation à fin 2006).

¹⁴ La compétence des CRP est géographique, toutes les pensions d'un pensionné étant traitées dans la trésorerie de rattachement, exceptées les pensions d'Alsace-Lorraine (régime concordataire), traitées par le CRP de Strasbourg, quelle que soit l'adresse du titulaire du droit. Cette répartition des dossiers est effectuée par le département informatique de la trésorerie générale de Dijon qui reçoit les fichiers du service des pensions.

¹⁵ Il s'agit de vérifier la validité du calcul effectué par le service des pensions. La vérification s'appuie sur les éléments disponibles, notamment le nombre de trimestres acquis et l'indice de calcul. Les travaux récents de la Cour, menés dans deux CRP, montrent que ces vérifications confirment, dans pratiquement tous les cas, le montant arrêté par le service des pensions.



La production des concessions est assurée par la sous-direction du contrôle, de l'attribution des pensions et des affaires juridiques, dont le bureau des retraites a pour mission de liquider les pensions. Comportant 170 personnes, il a été formé par regroupement des trois bureaux qui traitaient¹⁶ auparavant des dossiers d'un ministère ou d'un groupe de ministères. Cette importante modification organisationnelle a permis de normaliser et de rationaliser le traitement des dossiers par une interprétation et une application homogènes des textes et par la définition d'un dossier de pièces jointes type. Fondée sur une polyvalence accrue des agents de contrôle, elle permet aussi d'absorber plus aisément les évolutions de charge de travail dans l'année, notamment à l'approche de la rentrée scolaire, lors des départs des agents de l'éducation nationale.

Les contentieux, beaucoup plus nombreux¹⁷ depuis l'arrêt « Griesmar »¹⁸ et l'application de la loi sur la réforme des retraites, sont pris en charge par le bureau des affaires juridiques, composé d'une trentaine d'agents. Il constitue un centre de ressources appréciable, à la fois pour la contribution du service à la jurisprudence et les propositions de nouvelles réglementations.

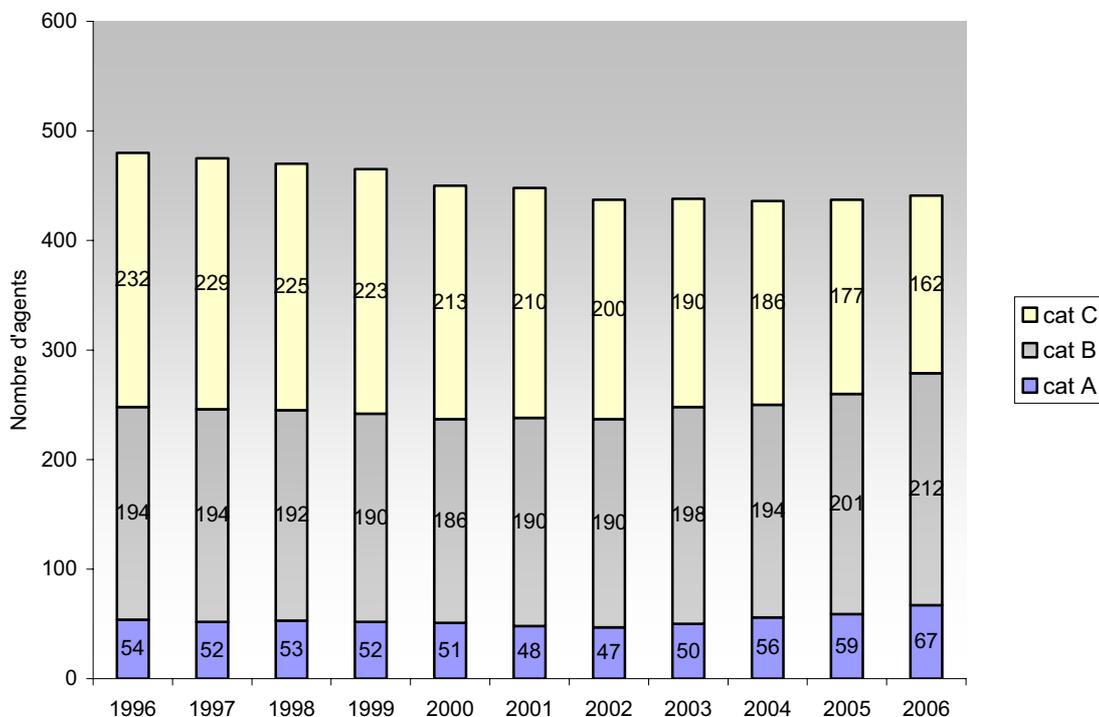
En dehors des fonctions classiques de soutien, la sous-direction des services communs et de l'informatique exerce les nouvelles attributions, en développement, d'étude et de pilotage confiées au service.

¹⁶ Avant 2003, 3 bureaux contrôlaient les dossiers : le bureau A2 traitait les dossiers de pension civile, à l'exception de ceux des personnels de l'administration des finances, traités par le bureau A5 ; le bureau A3 traitait les dossiers de pension militaire.

¹⁷ Entre 2003 et 2006, environ 9 000 dossiers de contentieux concernant les bonifications pour enfants et 4 800 dossiers de contentieux concernant les retraites anticipées accordées aux parents ayant élevé au moins trois enfants, ont été traités.

¹⁸ Arrêt de la Cour de justice européenne relatif au principe d'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes.

Le graphique ci-après présente l'évolution, depuis 10 ans, de l'effectif et des différentes catégories de personnel.



L'effectif total a diminué de 8% en 10 ans (1996-2006) avec une stabilisation depuis 2002, alors que, dans le même temps, le nombre de pensions civiles et militaires concédées (premier droit) a augmenté de 51%.

La répartition par catégorie a évolué : d'une part, avec une augmentation du nombre des agents de catégorie B compensée par une baisse du nombre des agents de catégorie C, principalement à la suite de réussites aux concours ou d'avancements au choix ; d'autre part, avec, depuis 2004, une augmentation des effectifs de catégorie A tenant aux recrutements de cadres qualifiés pour assurer les nouvelles missions du service.

En 2007, 49 agents, dont 30% de catégorie A, doivent rejoindre le service sur des postes existants ou nouvellement créés. Fin mai, 17 étaient en fonction.

Comme le montre le tableau ci-après, l'âge moyen est assez élevé dans toutes les catégories. Chaque année, depuis 2002, il a augmenté de presque un an, passant de 48 à 51 ans.

Age moyen par catégorie statutaire

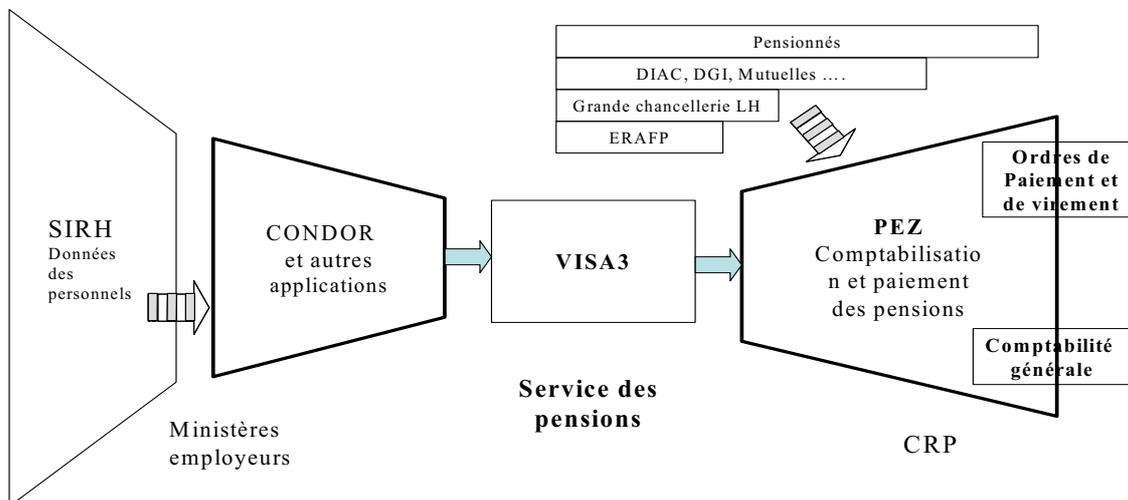
Catégorie	Corps	Moyenne d'âge au 31/12/2006 (années)	Nombre au 31/12/2006 (agents)
Catégorie A	Emplois de direction	51	6
	Attachés	51	45
	Inspecteurs	52	15
	Contractuels	54	1
Moyenne cat. A		52	67
catégorie B	Secrétaires	53	92
	Contrôleurs	48	119
	Services Techniques	56	1
Moyenne cat. B		52	212
Catégorie C	Adjoints	50	161
	Services Techniques	45	1
Moyenne cat. C		48	162
Moyennes générales		51	441

Le maintien de son statut d'administration centrale a été une condition du transfert du service de Paris à Nantes en 1985. De ce fait, les rémunérations servies aux agents sont plus attractives que celles dont bénéficient les personnels des services déconcentrés de l'État situés à Nantes. La combinaison de ce statut et d'une moyenne d'âge élevée explique que les départs par mutation sont peu nombreux. Cette faiblesse et l'existence de gains de productivité substantiels induits par l'automatisation ont eu pour conséquence un petit nombre de recrutements. Néanmoins, compte tenu de la démographie, les départs en retraite vont augmenter.

Il faut enfin noter le nombre important d'agents travaillant à temps partiel, bien qu'il soit en diminution : en 2005, presque 100 agents, soit plus de 20% de l'effectif total, contre 135 en 2001, soit 31% de l'effectif total.

III. LES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le schéma ci-après résume les systèmes d'information utilisés et les principaux flux de données.



A. UNE MULTIPLICITÉ PERSISTANTE

Chaque acteur dispose, pour exercer ses responsabilités, de ses propres applications informatiques.

VISA3 est le système d'information utilisé par le service des pensions pour liquider et concéder les pensions. Les données des pensions concédées sont entreposées dans le système SAGA, accessible en lecture pour tous les acteurs de la chaîne.

Pour préparer les propositions de pension, les ministères employeurs utilisent soit l'application CONDOR¹⁹, mise à leur disposition et maintenue par le service des pensions, soit des systèmes dédiés, tels que PENSION pour le ministère de l'éducation nationale, PIPER²⁰ pour celui de la défense ou MISTRAL pour celui de l'intérieur.

Les données nécessaires à la constitution des dossiers de pension sont, pour partie, issues des systèmes d'information des ressources humaines des ministères employeurs ou de leurs applications de gestion de paye. Elles en sont extraites, puis ressaisies dans les systèmes de préparation des propositions de pension, sauf pour les ministères de l'éducation nationale et de la défense qui ont développé des interfaces d'alimentation²¹ automatique.

PEZ²² est l'outil des centres régionaux des pensions.

Fragmentation et hétérogénéité continuent de caractériser cet ensemble de traitements informatiques des données et ainsi d'entretenir le cloisonnement des tâches. Il y a là à la fois une entrave à l'efficacité et une source de surcoûts substantiels. En effet, non seulement chaque système d'information requiert une maintenance propre, mais l'entretien et l'évolution des interfaces sont également coûteux.

B. DES TRANSFERTS DE DONNÉES LARGEMENT AUTOMATISÉS

A la différence du constat établi par la Cour en 2003, les transferts d'informations entre les applications situées en amont et en aval de VISA3 sont désormais, pour une large part, automatisés.

En aval, les données de VISA3 sont importées dans PEZ automatiquement. Les agents des CRP ne saisissent plus que les coordonnées bancaires²³ du pensionné avant la mise en paiement. Les pièces jointes, en particulier le titre de pension, sont également transférées électroniquement sous format PDF.

En amont, VISA3 est renseigné automatiquement par les données en provenance des applications ministérielles ou de l'application CONDOR. Seuls quelques

¹⁹ Pour constitution des dossiers de retraite

²⁰ Mis en service en début 2004.

²¹ A partir du système d'information des ressources humaines pour le ministère de l'éducation nationale et à partir du système de paye pour le ministère de la défense.

²² Cet outil fait l'objet actuellement d'une évolution, appelée « base unique », imposée essentiellement par un changement de technologie informatique. Sa mise en service, prévue pour 2009, doit permettre une plus grande facilité d'exploitation des données et doit offrir une ergonomie plus moderne.

²³ A partir de mi-2007, les coordonnées bancaires du pensionné devraient être intégrées automatiquement dans la très grande majorité des cas.

administrations²⁴ ou établissements²⁵, qui traitent annuellement un petit nombre de propositions de pension, continuent à transmettre des dossiers papier. Les données sont alors saisies par le bureau des retraites du service des pensions dans VISA3 via CONDOR. En 2006, seul 0,5% des dossiers l'ont été ainsi.

Ces évolutions intervenues au cours des trois ou quatre dernières années en matière d'automatisation et d'échanges de données doivent être soulignées. Elles ont apporté des gains de temps considérables. Elles sécurisent aussi le traitement des données en évitant les erreurs de saisie.

Les transferts automatiques s'accompagnent, de plus, d'une rationalisation des pièces constituant les dossiers papier transmis à l'appui du dossier électronique. Conformément aux dispositions de l'article²⁶ D21- 1 et -2 du code des pensions civiles et militaires de retraite, issues du décret n° 2003 -1309 du 26 décembre 2003, la règle est désormais d'effectuer le contrôle au vu du seul état des services certifié par le ministère employeur. La présentation au service des pensions des pièces justificatives rassemblées et contrôlées par les ministères employeurs n'est exigée à l'appui de la proposition que dans certaines situations, précisément définies et présentant un risque particulier. C'est le cas pour les droits à majoration ou à bonification ouverts au titre d'enfants non légitimes ou qui n'ont pas atteint l'âge de neuf ans avant le divorce de leurs parents et pour lesquels il y a lieu de prouver, par toutes pièces utiles, que la condition d'éducation, qui conditionne l'ouverture du droit, est remplie.

Il n'en reste pas moins que les documents papier relatifs aux pièces²⁷ essentielles restent transmis parallèlement à l'envoi électronique du dossier. Il s'ensuit des charges de travail et des contraintes d'organisation importantes pour le personnel des services des ministères, tout comme pour ceux du service des pensions, notamment parce qu'il faut que l'envoi des documents papier coïncide avec le début du traitement du dossier par le service. Une organisation méticuleuse et lourde, requérant des moyens importants

²⁴ Par exemple, le bureau E1 de la DGCCRF qui a produit environ 100 dossiers en 2006.

²⁵ Par exemple, l'INRIA pour une vingtaine de dossiers en 2006 et l'IFREMER pour moins de 10 dossiers. En revanche, l'INSERM, qui traite plus de 150 propositions de dossiers par année, doit à terme utiliser CONDOR.

²⁶ Pour assurer sa mission de contrôle ou en cas de difficulté dans la liquidation de la pension, le service des pensions peut demander communication de tout ou partie des pièces justificatives ayant permis au ministre dont relevait le fonctionnaire ou le militaire d'établir les états constituant le dossier de pension.

²⁷ Les pièces qui composent le dossier transmis au service des pensions avec la demande de l'agent sont les suivantes :

- Les EPR 09 A et B, soit le dossier d'examen des droits à pension renseigné ;
- L'EPR 10 ou « déclaration préalable à la concession d'une pension de retraite d'un fonctionnaire de l'état ou d'un militaire », signé du demandeur de la pension avec les justificatifs d'état-civil, de situation familiale, état signalétique des services militaires et éventuellement l'attestation ou non de pécule ou solde de réforme ;
- l'attestation de services effectués ou non en surveillance ;
- l'attestation de non perception ou de perception de la NBI ;
- s'il y a lieu :
- l'attestation de bonification d'ancienneté en surveillance ;
- le relevé des autres régimes de retraite ;
- dans des cas spécifiques, quelques pièces supplémentaires tel l'arrêté de radiation des cadres en cas de mise en retraite pour invalidité ou suite à carrière longue.

de manutention et de transport, demeure nécessaire. Ce système de transmission gagnerait à être revu sans tarder, de façon à réduire, sinon supprimer, les échanges papier.

IV. LES CONTRÔLES

Le service des pensions a mis en place, au 1^{er} trimestre 2006, un traitement allégé des dossiers jugés « simples ».

Précédemment, tous les dossiers faisaient l'objet d'un contrôle exhaustif visant à s'assurer de la régularité de toutes les demandes de pension. L'objectif de sécurisation de la décision prédominait.

Le rapport public particulier de la Cour de 2003 soulignait que :

- le contrôle exercé par le service des pensions double celui exercé au sein des ministères employeurs alors que la sécurité juridique est incontestablement obtenue et illustrée par les résultats des décisions sur contentieux rendues à plus de 85%²⁸ en faveur de l'administration ;
- la valeur ajoutée de ce contrôle n'est pas établie, l'amélioration générale de la qualité des dossiers reçus étant incontestable. De plus, il n'y a pas de mesure formelle du taux de rejet des dossiers transmis mais les contacts informels entre les agents des ministères et du service des pensions sont permanents et participent, à un degré qui reste à estimer, à la qualité des dossiers.

Le rapport préconisait notamment une analyse des risques par catégorie de dossier et par ministère, afin de pouvoir orienter le contrôle en fonction des risques reconnus, ainsi qu'un passage à des techniques de contrôle plus modernes appliquées aux dossiers avant qu'ils ne soient transmis au service des pensions, celui-ci s'attachant notamment à vérifier l'existence et la pertinence des contrôles mis en place au sein des ministères.

La procédure de traitement allégé en vigueur depuis moins d'un an est l'aboutissement de réflexions et d'analyses anciennes. La priorité donnée par le service des pensions à la sécurisation de la décision de concession, même si le code des PCMR (article L. 55) autorise la rectification de la concession durant une année²⁹ après sa notification au pensionné en cas d'erreur de droit, a continué à être invoquée pour justifier le statu quo, de même que l'inégale qualité des dossiers provenant des ministères, quand bien même cette qualité ne faisait pas l'objet de mesure.

En réalité, le traitement allégé des dossiers a surtout été adopté pour faire face à l'augmentation du nombre des départs à la retraite en concentrant les efforts de contrôle sur des dossiers présentant des éléments de complexité. Quoiqu'il en soit, l'approche par les risques est désormais privilégiée.

Le tri entre les dossiers simples et les dossiers présentant des éléments de complexité est effectué par VISA3, sur la base de deux types de critère, les uns fondés sur la complexité des dossiers, les autres sur la qualité du traitement des propositions de

²⁸ Cf. page 210 du rapport. Le taux est celui enregistré pour l'année 2001.

²⁹ Et à tout moment en cas d'erreur matérielle.

pension par les ministères employeurs, mesurée par des indicateurs. Selon le service des pensions, 30% des dossiers reçus pourraient être soumis au traitement allégé, mais pour l'instant, seuls 10% d'entre eux font l'objet de cette procédure. En 2007, l'objectif est de parvenir à 15%.

Cette progression mesurée tient à ce qu'encore beaucoup de dossiers « simples » présentent des erreurs de forme. Un travail de sensibilisation des ministères concernés³⁰ a été engagé pour améliorer la qualité « formelle » des propositions de pension.

Aujourd'hui, l'agent vérificateur du service des pensions peut toujours, à son initiative, contrôler un dossier simple, comme il le ferait pour un dossier présentant des éléments de complexité. Mais la concession automatique est l'objectif recherché.

Des contrôles a posteriori sont pratiqués sur les dossiers simples pour s'assurer du bon niveau de résultat. Ils ont permis, au-delà des rectifications de concession, d'adapter les critères de discrimination par analyse des erreurs constatées. La cellule de contrôle interne, qui effectue habituellement les contrôles³¹ après concession, a mis en place cette nouvelle procédure.

V. LA COORDINATION D'ENSEMBLE

En dépit d'indéniables évolutions positives au cours de ces dernières années, la chaîne pensions manque toujours au moins de coordination et, en réalité, d'un véritable pilotage.

A. UNE APPROCHE PAR LES RISQUES CANTONNÉE AU SEUL SERVICE DES PENSIONS

Si la nouvelle procédure de traitement allégé des dossiers est un pas vers l'optimisation des contrôles, les modalités d'application n'ont été concertées ni avec les ministères employeurs, en amont, ni, en aval, avec les CRP. Or, l'approche par les risques suppose, au contraire, une prise en compte de l'ensemble de la chaîne de traitement et l'efficacité du résultat passe par une action managériale forte, mobilisant toutes les parties prenantes.

Actuellement, les ministères employeurs sont inégalement informés de l'existence du traitement allégé, pourtant pratiqué notamment en fonction de la qualité des dossiers qu'ils présentent. L'une des conséquences est un niveau de contrôle, au sein des ministères, non différencié, d'autant moins que les procédures de contrôle n'y sont pas toujours formalisées. La qualité des propositions de pension reste très liée au niveau de formation des agents des ministères et à leur maîtrise de la réglementation applicable.

Malgré les recommandations³², le service des pensions n'intervient pas comme « certificateur » des procédures, des systèmes et de la qualité des propositions de

³⁰ En l'occurrence, les ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur, des transports, de l'agriculture, La poste et France Telecom et le CNRS.

³¹ Des contrôles a posteriori font partie de la procédure habituelle de traitement des dossiers.

³² Proposition évoquée dans le rapport de la Cour en 2003 et développée dans le rapport de l'IGF daté de 2004.

pension des ministères employeurs. Ces derniers pourraient, en effet, disposer d'une délégation de contrôle de premier niveau³³, tandis que le service des pensions exercerait, vis-à-vis des ministères, le contrôle de deuxième niveau, sur échantillon et par revue de processus.

B. UN RÉSEAU DES SERVICES GESTIONNAIRES DES PENSIONS À CONSTRUIRE

Les fonctions de direction et d'animation du réseau « pensions » reviennent logiquement au service des pensions.

De fait, depuis 2003, il établit des directives générales et techniques et conseille les ministères pour l'application de la réforme des retraites.

Pour autant, il n'existe toujours pas de véritable réseau constitué des services gestionnaires des pensions. Certes, un site internet, ouvert aux professionnels comme au public, est régulièrement mis à jour par le service des pensions. Une journée d'information annuelle est aussi organisée avec l'ensemble des responsables des pensions des administrations employeurs et des réunions bilatérales sont tenues en cas de nécessité. Mais le service ne s'est pas encore véritablement affirmé comme le pilote et l'animateur d'un tel réseau.

Les contacts informels entre les différents services gestionnaires et le service des pensions sont nombreux, permettant aux agents d'exécution de traiter et régler les dossiers courants. Mais, de l'avis des services gestionnaires de pensions des ministères interrogés, cette organisation ne permet pas d'analyser et d'étudier en commun l'évolution des procédures et de planifier l'organisation et les pratiques de contrôle. Lors des travaux de certification des comptes de l'État, la Cour a constaté que le suivi d'indicateurs de qualité, quand ces derniers existent (par exemple, le taux de rejet des dossiers ou de demandes complémentaires de la part du service des pensions), n'est ni systématique, ni réellement utilisé comme outil d'amélioration des pratiques.

En fait, le service des pensions n'exerce que ponctuellement son autorité fonctionnelle sur les services gestionnaires des pensions des ministères employeurs, au gré notamment de l'évolution de la réglementation.

C. UN CLOISONNEMENT ADMINISTRATIF TENACE

Les efforts restent consentis par chaque acteur dans sa sphère de responsabilité en tenant compte des contraintes propres à sa structure d'appartenance. Pour faire face à l'augmentation de la charge, résultat de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre, les ministères, le service des pensions et les CRP se sont avant tout consacrés à leurs propres activités.

Dans les ministères, la gestion des dossiers de pension est rarement une priorité des politiques de gestion des ressources humaines et les pensions ne constituent qu'un appendice des systèmes d'information.

³³ Pratique qui serait facilitée pour les ministères qui disposent de structures centrales (éducation nationale, défense, etc.). Le service des pensions n'a dans ce cas qu'un interlocuteur qui est le garant de la qualité des dossiers produits par le ministère.

Il est vrai que la loi sur la réforme des retraites, dont la mise en application s'étend sur plusieurs années³⁴, a entraîné, pour tous les acteurs, des changements et un surcroît d'activité importants. Mais l'argument selon lequel l'évolution de la modernisation du traitement des pensions en aurait été ralentie peine à convaincre. L'occasion n'a pas été saisie pour lancer une réingénierie de la chaîne pensions. Les efforts ont été répartis entre plusieurs chantiers effectivement majeurs - nouveaux SIRH, LOLF, compte individuel retraite -, sans mise en perspective stratégique d'ensemble suffisante.

³⁴ Introduction des mécanismes de surcote, dès 2004, et de décote à partir de 2006.

PARTIE II : LE SERVICE DES PENSIONS, PILOTE BUDGÉTAIRE

I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

La création du CAS « Pensions » marque une étape importante vers une meilleure transparence budgétaire et comptable des opérations liées aux pensions et avantages accessoires. Les améliorations nécessaires portent aujourd’hui sur la mise en œuvre.

A. LA DÉFINITION ET LES OBJECTIFS

L’article 21-1° de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que les opérations relatives aux pensions et aux avantages accessoires sont retracées dans un compte d’affectation spéciale. Ce CAS « Pensions » doit améliorer la gestion budgétaire et financière des pensions servies par l’État à ses agents, en clarifiant les conditions de financement.

Désormais, les dépenses de pension sont équilibrées par les recettes constituées par les cotisations des agents en activité et les contributions de l’État employeur. Ces dernières sont comptabilisées parmi les dépenses de personnel de chaque programme sur lequel sont imputées des charges de rémunération.

Le CAS « Pensions » constitue une mission³⁵ qui regroupe trois programmes, chacun décliné en actions, conformément à la loi organique.

Chaque programme forme une unité indépendante. Les recettes doivent équilibrer les dépenses non seulement en fin de gestion mais aussi à chaque échéance mensuelle. Chacun donne lieu à un projet et un rapport annuels de performances et correspond à une section du CAS :

- le programme 741 retrace les pensions servies en application du code des PCMR³⁶, ainsi que les allocations temporaires d’invalidité (ATI) ;
- le programme 742 retrace les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE) et du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) ;

³⁵ Article 20-II de la LOLF : chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47 (de la LOLF). Leurs crédits sont spécialisés par programme.

³⁶ Les pensions auraient pu être séparées entre deux programmes selon qu’elles sont servies aux personnels civils ou aux personnels militaires. Le choix de les regrouper dans un seul et unique programme présente l’avantage de marquer l’unité du régime et de simplifier la gestion de son équilibre, sans empêcher pour autant la différenciation des taux de cotisation entre les deux types de personnels, civils et militaires (source : note de cadrage de la DRB « compte d’affectation spéciale (CAS) relatif aux pensions »).

- le programme 743 regroupe les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (code des PMIVG), ainsi que d'autres régimes de pensions répondant aux critères d'éligibilité au CAS.

Les programmes 741 et 743 ont pour responsable le chef du service des pensions. Le sous-directeur chargé des pensions à la direction du budget est le responsable du programme 742.

Les crédits du CAS se rattachent à deux titres : le titre 2 « dépenses de personnel » pour les pensions elles-mêmes et le titre 6 « dépenses d'intervention » pour les subventions à des régimes spéciaux de retraite, en rapide déclin démographique ou quasi éteints (subventions accordées au nom de la solidarité ou de la reconnaissance de la nation).

B. LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR

Les taux de contribution employeur, appliqués à la masse salariale de chaque ministère, sont calculés de manière à financer l'ensemble des dépenses du programme 741, compte tenu des autres recettes, notamment les cotisations salariales.

Les taux calculés³⁷ pour 2007 sont de 50,74% pour les personnels civils, 101,05% pour les militaires et 0,3% pour les ATI. Ils étaient respectivement de 49,9%, 100% et 0,3% en 2006. L'écart entre les taux des pensions civiles et militaires s'explique par la différence des rapports³⁸ entre actifs et retraités dans les deux populations. Le taux de la contribution employeur pour les fonctionnaires en détachement dans les établissements publics a été fixé³⁹ à 39,5% pour 2007, après être demeuré à 33% entre 1992 et 2006.

Pour respecter l'équilibre entre recettes et dépenses, chacune des contributions est versée au CAS simultanément au paiement des traitements et soldes des fonctionnaires civils et militaires.

La contribution employeur pèse donc directement sur les programmes des ministères employeurs en tant que dépense du titre 2. Le coût total des personnels (actifs et retraités) est ainsi imputé sur chaque budget ministériel, la charge pour pensions dépendant de la masse salariale servie.

La politique indemnitaire et de recrutement devrait prendre en compte⁴⁰ cet élément du coût complet des rémunérations, même si l'effort de limitation par un ministère de sa masse salariale peut ne pas avoir de conséquence sur le montant de sa contribution employeur, les taux appliqués, différenciés uniquement en fonction du statut civil ou militaire, pouvant évoluer à la hausse. En effet, si l'assiette se réduit, à

³⁷ Ces taux sont fixés par décret.

³⁸ Environ 1,6 actif pour un fonctionnaire civil pensionné et 0,8 actif pour un militaire pensionné en 2006.

³⁹ Décret n° 2007-343 du 13 mars 2007.

⁴⁰ Cf. extrait des principales observations de la commission des finances du Sénat sur le PLF 2006 : « Au total, les ministères et les différents gestionnaires de programmes seront, d'une façon générale, incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutements, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires, car les taux de contribution sont appelés à augmenter en raison de l'inéluctable dégradation des rapports démographiques. »

besoin de financement égal, les taux doivent mécaniquement augmenter. Par ailleurs, quoique le taux de contribution soit plus élevé pour le personnel à statut militaire, le ministère de la défense ne peut, dans la plupart des cas, substituer des personnels civils à des militaires.

II. LES PRINCIPES DU CAS À L'ÉPREUVE DE LA GESTION 2006

La mise en œuvre du CAS s'apprécie au regard de quatre critères :

- l'équilibre budgétaire annuel entre dépenses et recettes ;
- l'équilibre mensuel entre dépenses et recettes, selon une approche de « trésorerie » ;
- la maîtrise des coûts et de la qualité du service fourni, selon une approche performance ;
- la compréhension des évolutions affectant le régime.

La désignation du chef de service des pensions comme responsable de deux des programmes du compte d'affectation, représentant la presque totalité des montants du CAS (96% pour le PLF 2007) est un élément stratégique pour un meilleur pilotage du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'État. En 2006, première année de fonctionnement du CAS, la direction du budget a apporté un soutien technique au chef du service des pensions.

La note⁴¹ définissant les modalités de fonctionnement du CAS « Pensions » a été cosignée par le directeur du budget et le chef du service des pensions. Elle est intervenue six mois après la création du compte d'affectation spéciale. Même s'ils n'ont pas été laissés sans information, les ministères employeurs ont regretté ce retard.

A. LA CONSTRUCTION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ANNUEL (DÉPENSES ET RECETTES)

Le service des pensions s'est appliqué à évaluer avec précision le niveau des dépenses sur la base du montant constaté l'année précédente, auquel a été ajoutée une estimation des nouvelles pensions à servir, l'ensemble faisant l'objet d'une revalorisation suivant les prescriptions de l'article L. 16 du CPCMR⁴².

Pour l'année 2006, l'écart constaté entre la prévision de dépense et la dépense effective s'établit à 0,5% du montant du programme 741. Cet écart est un indicateur suivi dans le projet annuel de performances (PAP) et le rapport annuel de performances (RAP). Le résultat obtenu apparaît satisfaisant au regard de la cible de 1,2% inscrite dans le PAP pour 2006.

Les taux de contribution employeur, qui déterminent les recettes, ont été calculés selon les principes décrits plus haut par la direction du budget. Son rôle central dans la

⁴¹ Note n° 6BRS-06-772 du 3 juillet 2006 dont l'objet est le fonctionnement du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

⁴² Article L. 16 du code des PCMR : les pensions sont revalorisées chaque année par décret en Conseil d'Etat conformément à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation hors du tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée.

procédure budgétaire lui permet de disposer au plus tôt de tous les budgets prévisionnels de dépenses de personnel.

B. L'ÉQUILIBRE MENSUEL ENTRE LES DÉPENSES ET LES RECETTES

Aux termes de la LOLF, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre du CAS « Pensions » ne peut excéder le total des recettes constatées. Les versements, depuis chaque programme comportant des dépenses de personnel, sont mis à disposition du programme concerné du CAS à la fin de chaque mois pour permettre la couverture des dépenses mensuelles. Un « fond de roulement » a toutefois été prévu⁴³ pour absorber les difficultés de trésorerie inhérentes à une première année d'exercice.

1. Les dépenses

La mise en place du CAS n'a eu de conséquence ni sur le processus ni sur les délais de paiement des pensions. La DGCP rend compte des règlements effectués à chaque échéance. L'outil PEZ, servi par les CRP, impute automatiquement les différentes dépenses de pension selon les nomenclatures de comptabilité budgétaire (programmes et actions) et de comptabilité générale. Les ministères employeurs ne sont pas informés des dépenses de pensions servies à leurs anciens personnels.

2. Les recettes

Une difficulté est apparue, dans le courant de l'année 2006, pour assurer l'équilibre annuel des recettes et des dépenses. A la demande de la direction du budget et du service des pensions, une enquête a donc été menée en octobre et novembre 2006 par l'inspection générale des finances. La conclusion a été que la prévision de recettes risquait de ne pas couvrir, in fine, le montant des dépenses estimées.

L'IGF fondait son diagnostic sur un risque général de surestimation, par les ministères, de leur masse salariale, base de calcul des taux de contribution employeur. La recette du CAS étant fonction de l'exécution de la masse salariale, le versement de chaque ministère dépend des dépenses effectives de titre 2. De plus, certaines assiettes auraient été particulièrement mal évaluées, par exemple s'agissant des rémunérations servies aux agents en détachement.

La même enquête relevait que des versements mensuels de contribution employeur et de cotisation salariale n'avaient pas été effectués en même temps que les paiements des rémunérations, notamment des soldes militaires, mais qu'elles avaient été régularisées sur les mois suivants, sans que les raisons aient pu être identifiées.

Par ailleurs, l'IGF constatait que le service des pensions, responsable du programme 741, n'avait pas été à même, en 2006, de s'assurer, au fil de l'eau, que les versements mensuels des ministères employeurs au CAS « Pensions » avaient bien correspondu au montant effectivement dû.

3. Les pistes d'amélioration

Si, finalement, l'exercice 2006 s'est soldé par un excédent de recettes, il reste que le responsable du programme devrait disposer, en temps réel, de l'information sur les dépenses et les recettes effectives et donc des écarts avec les prévisions. C'est la

⁴³ 1 Md€ pour 2006 ramené à 0,8 Md€ en 2007.

condition pour qu'il puisse prendre ou faire prendre, le cas échéant, les mesures correctrices qui s'imposent en cours d'exécution budgétaire.

Par ailleurs, deux autres améliorations devraient être recherchées

- d'une part, le service des pensions devrait s'attacher à faire partager à l'ensemble des parties prenantes (ministères et établissements ordonnateurs, le réseau déconcentré de la DGCP notamment) les objectifs, la logique et les modalités de fonctionnement du CAS « Pensions » ;
- d'autre part, les procédures d'ordonnancement des contributions acquittées par les ministères et des cotisations prélevées sur les rémunérations des fonctionnaire, notamment les militaires et les agents de l'État affectés dans les établissements publics, devraient être revues pour parvenir à des versements en temps voulu au CAS.

Pour ce faire, il est nécessaire que les compétences du service des pensions en matière budgétaire, comptable et financière continuent à être renforcées. Il faut également que les systèmes d'information comptables le renseignent en temps réel.

C. LES PERFORMANCES

La création du CAS « Pensions » et la pleine mise en œuvre de la LOLF ont amené le service des pensions à élargir sa démarche interne de mesure et de gestion des performances.

1. La maîtrise des coûts

La maîtrise du coût de la gestion des pensions est un objectif important : même si le rapport entre le coût du service (environ 27 M€ de dépenses annuelles) et la masse des pensions servies (40,21 Md€ en 2006) est faible, le montant en valeur absolue des charges de fonctionnement et d'investissement en cause n'est pas négligeable.

Le programme annuel de performances du programme 741 retient comme indicateur de coût le « coût unitaire d'une primo-liquidation », c'est-à-dire d'une liquidation d'une pension de premier droit (départ en retraite ou pension accordée aux ayants cause lors du décès du fonctionnaire en activité). Il englobe les coûts du service des pensions, ainsi que ceux des centres régionaux des pensions. En revanche, il ne prend pas en compte le coût de la préparation des dossiers par les ministères employeurs.

Les coûts du service des pensions et des CRP sont mesurés sur la base des crédits et des dépenses inscrits dans les programmes 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et 218 « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle de l'État ». En effet, la LOLF prohibe l'imputation de dépenses de personnel sur un compte d'affectation spéciale et les frais de fonctionnement (directs et indirects) du service des pensions et des CRP sont donc imputés sur les deux programmes précités. Si cette organisation ne pose pas en soi de problème, elle a pour conséquence de placer le service des pensions dans une situation où il n'a guère de droit de regard sur les charges qui lui sont imputées, en particulier les frais de structure de l'administration des finances.

Le partage des objectifs de maîtrise du coût entre les services concernés, en l'occurrence le service des pensions, la direction des personnels et de l'adaptation de

l'environnement professionnel (DPAEP) et le réseau DGCP pourrait avantageusement faire l'objet d'une formalisation analogue à celle retenue dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) utilisées par différentes caisses de retraite.

L'objectif affiché pour cet indicateur est la stabilité du résultat ou sa baisse modérée. Or, l'évolution à la hausse du nombre de primo-liquidations devrait mécaniquement faire décroître ce coût.

Le coût d'une primo-liquidation pour le service des pensions a été estimé à 639 € pour 2006⁴⁴. Pour le régime de la SEITA, géré par l'association pour la prévoyance collective (APC), il est évalué à 300 €. Il serait de 1 413 € pour les régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, gérés par l'établissement national des invalides de la marine.

L'exclusion des coûts correspondant à l'intervention des ministères employeurs, en dépit de leur importance (1 800 agents contre environ 900 pour le service des pensions et les CRP), est expliquée par une préoccupation de comparabilité, notamment avec la CNAV, les entreprises n'assurant pas l'équivalent des prestations aujourd'hui exécutées par les ministères. L'argument ne suffit cependant pas à justifier l'absence d'un indicateur du coût réel total pour le budget de l'État.

2. La qualité du service rendu

L'agent futur pensionné, le pensionné ou les bénéficiaires d'une pension de réversion sont les clients finals. Le niveau de qualité de service est un élément de performance retenu par la plupart des caisses de retraite. Ainsi, la convention d'objectifs et de gestion entre la CNAV et l'État se réfère, pour la période 2005-2008, à une notion d'offre de services, celle-ci devant être « renouvelée, diversifiée, facilitant les démarches administratives des assurés proches de la retraite ».

Aucune étude ni enquête n'a pourtant été menée pour évaluer le service actuellement proposé aux agents et aux pensionnés relevant des PCMR. Des comparaisons avec d'autres régimes ne sont pas non plus disponibles, alors que bon nombre d'entre eux proposent à leurs adhérents des prestations diversifiées, en particulier, des relevés de situation à la demande, accessibles désormais sur leurs sites internet.

La possibilité d'offrir au futur pensionné et au pensionné un « guichet unique » a souvent été évoquée dans les rapports d'enquête sans avoir été retenue jusqu'à présent. Aujourd'hui, les intéressés peuvent s'adresser aussi bien au service des pensions, aux CRP qu'aux ministères employeurs. Depuis 2004, afin de mieux répondre aux usagers, une cellule d'accueil téléphonique a été créée au sein du service des pensions. Elle est chargée de donner une réponse de premier niveau aux interrogations des agents, futurs pensionnés ou pensionnés.

3. Les indicateurs propres au service des pensions

Pour assurer le paiement des pensions sans rupture de revenus⁴⁵, le service des pensions dispose, depuis quelques années, de sept indicateurs permettant de suivre les

⁴⁴ Le RAP 2006 ne présente pas le réalisé, les données nécessaires au renseignement de l'indicateur n'étant pas toutes disponibles.

⁴⁵ Les pensions civils et militaires sont, à de rares exceptions, réglées sans rupture de revenu.

délais internes de traitement des dossiers de pension qui ont été transmis hors des délais par les ministères employeurs ou qui concernent des dossiers de réversion correspondant à des situations humaines difficiles.

Deux de ces sept indicateurs sont présentés dans les projets et rapports annuels de performances du programme 156, « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

De même, les délais de réponse aux courriers et courriels sont suivis par deux indicateurs. Un indicateur, agrégeant les résultats des deux précédents, est présenté dans les PAP et RAP du même programme.

4. La portée de l'approche par la performance

Le système de management par la performance, actuellement en place au service des pensions, doit être considéré comme une première étape.

Il devrait être développé et surtout conçu pour couvrir l'ensemble de la chaîne pensions.

D. LES CAPACITÉS D'ANALYSE PROSPECTIVE

Dans le cadre des principes posés par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, chaque régime de retraite doit être en mesure d'alimenter, par des études circonstanciées, les travaux et réflexions du conseil d'orientation des retraites (COR).

Les projets annuels de performances du programme 741 pour les années 2006 et 2007 présentent, à cet effet, deux indicateurs relatifs aux effets de la réforme des retraites.

Il s'agit de « l'âge moyen à la date de radiation des cadres » et de la « durée moyenne de cotisation ». Ces données nourrissent les réflexions du COR qui estime, dans son rapport publié en 2007, qu'il faudra développer, approfondir et préciser ce type d'analyse.

Hormis les deux indicateurs présentés dans les PAP 2006 et 2007, il existe aussi, depuis 2004, une batterie d'indicateurs, mis en place par le service des pensions, ayant notamment pour objectif de suivre les caractéristiques détaillées des nouveaux retraités et de mesurer les conséquences de la réforme des retraites. Bâti dès les premières heures de la réforme, il a peu évolué au cours des trois années en nombre et en qualité.

La cellule statistique du service des pensions se compose de 5 agents et deux postes, à pourvoir par des attachés INSEE, sont actuellement ouverts au recrutement.

Il importe maintenant que le régime des PCMR soit en mesure notamment de :

- transmettre les données les plus fiables et les meilleures analyses⁴⁶ possibles au représentant des administrations au sein du COR ;
- maîtriser la prévision de dépense en tenant compte des meilleures hypothèses d'évolution des comportements de départ en retraite des agents publics ;

⁴⁶ Des analyses par catégorie de fonctionnaire, par corps, par génération sont souhaitées.

- présenter aux autorités administratives compétentes des mesures d'application à mettre en place pour faire donner toute sa mesure à la loi sur la réforme des retraites ;
- définir les messages et les cibles pour communiquer avec pertinence sur cette réforme, ses principes et ses mesures, afin que les futurs pensionnés puissent en tenir compte dans leurs comportements.

En conséquence, les capacités statistiques, d'étude et d'analyse du service des pensions doivent encore être étoffées.

Désormais, en application des nouvelles normes comptables de l'État, les engagements de retraite, au titre du régime des PCMR, font l'objet d'une évaluation dans l'annexe aux comptes de l'État, sous la double forme d'une évaluation des engagements bruts (941 Md€ au 31 décembre 2006) et d'une évaluation du besoin de financement actualisé (423 Md€ à la même date).

Le modèle Ariane, qui sert à réaliser ces évaluations, relève de la responsabilité du ministre du budget, des comptes public et de la fonction publique. La Cour l'a audité fin 2005 dans le cadre de ses travaux préparatoires à la certification des comptes de l'État.

PARTIE III : LE SERVICE DES PENSIONS, MAÎTRE D'ŒUVRE DU COMPTE INDIVIDUEL RETRAITE

La mise en œuvre du droit à l'information des personnes sur leur retraite, institué par la loi de 2003 portant réforme des retraites, a conduit à la création d'un système dédié pour les agents de l'État, le compte individuel retraite (CIR).

I. LE DROIT À L'INFORMATION SUR LES RETRAITES

A. LES PRINCIPES ET LES BASES

L'article 10 de la loi du 21 août 2003 institue le droit pour toute personne d'obtenir un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires. Ces régimes de retraite ainsi que les services de l'État chargés de la liquidation des pensions des fonctionnaires sont tenus d'adresser périodiquement à chaque assuré, à titre de renseignement, un relevé de sa situation, appelé « relevé de situation individuelle » (RSI).

De plus, à partir d'un certain âge et selon une périodicité définie, chaque personne doit recevoir, d'un des régimes auxquels elle a été ou est affiliée, une estimation indicative globale (EIG) du montant des pensions de retraite auxquelles les durées d'assurance, de service ou les points qu'elle totalise lui donnent droit, à la date à laquelle la liquidation pourra intervenir, en application des dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles en vigueur.

B. L'APPROCHE PROSPECTIVE

Au-delà d'une vision rétrospective, qui oblige à recenser, en les regroupant, les droits des assurés, l'objectif est aussi de les informer sur ceux qu'ils sont susceptibles d'acquérir dans le futur. Cette vision prospective complémentaire est destinée à éclairer les choix du futur retraité, notamment quant à la date de son départ à la retraite.

Le groupement d'intérêt public « information-retraite » (GIP-IR), chargé de mettre en œuvre les outils destinés à offrir une information générale et individuelle sur les retraites, a soumis à un panel d'assurés des RSI et des EIG renseignés afin d'étudier les améliorations à apporter à leur présentation. L'analyse des réactions recueillies montre que les assurés « ont très bien perçu l'initiative qui répond à une attente latente, jusqu'ici non exprimée mais bien présente ». La démarche d'information rassure ou interroge, mais aboutit souvent à des demandes de compléments d'information. La compréhension qu'ont les assurés des mécanismes et des systèmes de retraite résulte avant tout des questions qu'ils se posent, et des réponses qu'ils obtiennent, sur leur propre situation et sur le montant indicatif, fourni par l'EIG, de la retraite qu'ils sont susceptibles de percevoir.

C. UN CALENDRIER CONTRAINT

Le nouveau droit à l'information apporte deux innovations importantes : d'une part, les documents seront transmis systématiquement sans demande préalable de l'assuré ; d'autre part, ils comporteront l'ensemble des informations détenues par les organismes de retraite légalement obligatoires. Ces prescriptions ont été précisées par les décrets d'application n° 2006-708 et 709 du 19 juin 2006 relatifs aux modalités et au calendrier de mise en œuvre du droit des assurés à l'information sur leur retraite.

En substance, après 2011, les assurés recevront des relevés de situation individuelle (RSI) à partir de l'âge de 35 ans et ensuite tous les cinq ans. Un assuré recevra ainsi, durant sa carrière, quatre RSI. Il lui sera toutefois possible de demander un relevé tous les deux ans.

De plus, tout assuré recevra à 55 ans et à 60 ans une estimation indicative globale (EIG). Ce document présentera trois estimations, une à 60 ans, une à l'âge auquel l'assuré pourra bénéficier du taux plein et une troisième à 65 ans. Ces estimations s'appuieront sur des hypothèses indiquées dans les documents. Elles prolongeront la dernière situation connue (fonctionnaire, salarié, plusieurs activités, etc.) ; elles seront données en euros constants et les revenus, pour le fonctionnaire, seront projetés sur la base du dernier indice connu, sur le ou les derniers salaires connus pour le salarié et sur la moyenne des derniers revenus pour le non-salarié. D'ici 2011, autrement dit pendant la période transitoire, les envois de RSI et d'EIG seront adaptés en fonction des contraintes de la montée en puissance du système.

La question d'une éventuelle opposabilité à l'administration des estimations indicatives transmises reste posée. En l'état actuel, le risque ne semble pas plus élevé que pour celles communiquées aujourd'hui aux agents publics par leurs administrations. Il est vrai, en revanche, que la transmission d'informations touchera l'ensemble des assurés, traitera de l'ensemble des droits et revêtira un caractère plus officiel.

La fiabilité des données adressées devra crédibiliser le système. La possibilité, pour l'assuré, de contrôler les données présentées dans les RSI ou les EIG, et éventuellement de demander des modifications, sera un des éléments qui, au-delà d'un contrôle complémentaire par l'assuré lui-même, devrait limiter les contentieux.

D. L'ORGANISATION MISE EN PLACE AU NIVEAU NATIONAL

Pour mettre en œuvre le droit à l'information et coordonner les efforts des divers régimes⁴⁷ de retraite légalement obligatoires, la loi a créé un groupement d'intérêt public⁴⁸, le GIP-IR⁴⁹, qui a été installé en juillet 2004. Le service des pensions a été désigné pour représenter le régime des PCMR au sein de cette instance.

⁴⁷ Le GIP Info retraite regroupe la totalité des organismes assurant la gestion des régimes de retraite légalement obligatoires, soit 36 organismes.

⁴⁸ Cette solution s'appuie sur une coopération des régimes de retraite au sein d'un GIP. Elle a été préférée à celle qui aurait consisté à bâtir une nouvelle entité dotée d'un système d'information capable de traiter des logiques de gestion et de calcul des droits hétérogènes selon les régimes.

⁴⁹ La présentation du GIP Info retraite est disponible sur le site www.info-retraite. Par ailleurs, une calculatrice permettant de simuler le montant des droits à pension est disponible sur le site M@rel.

Ce GIP-IR a organisé la mise en place d'un système de gestion de données composé de deux éléments : l'annuaire recense tous les assurés ; le collecteur/publicateur a pour mission de leur transmettre les documents renseignés.

Le système assure sa double fonction de la façon suivante :

- il détermine, pour toute personne, la durée totale d'assurance, après avoir recueilli les informations auprès de l'ensemble des régimes concernés. Sur ces bases, il bâtit le RSI et le fait transmettre à l'assuré par l'un des régimes concernés ;
- chaque régime, sur la base de la durée totale d'assurance établie par le GIP-IR, détermine le montant des droits et effectue, le cas échéant⁵⁰, l'évaluation prospective ;
- en retour, le collecteur agrège les estimations et prépare l'EIG qui sera transmis à l'assuré via le régime dont il relève ou le dernier régime obligatoire auquel il a été affilié.

Cette organisation complexe n'offre que peu de marges de manœuvre pour les délais de transmission des données entre les différents acteurs. Les informations produites seront tributaires des omissions, approximations ou erreurs susceptibles d'affecter les estimations indicatives calculées par les divers régimes.

II. LE COMPTE INDIVIDUEL RETRAITE

A. L'ORGANISATION DU PROJET

Afin d'être en mesure d'alimenter le GIP-IR, l'État doit assurer la mise à disposition, dans un calendrier établi, des informations nécessaires. Le service des pensions a été chargé, pour le régime des PCMR, de définir et de diriger le dispositif destiné à fournir les données requises. Le chef du service des pensions conduit l'équipe pluridisciplinaire chargée de ce projet.

L'organisation retenue⁵¹ s'appuie, au titre de la maîtrise d'ouvrage, sur un comité de pilotage (COPIL) placé sous la co-responsabilité du secrétaire général des ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique et de l'économie, des finances et de l'emploi. Y sont associés les différents ministères employeurs. Principalement chargé de l'alimentation des comptes individuels de retraite, ce comité doit aussi s'assurer de la bonne articulation entre le projet CIR et celui relatif aux systèmes d'information interministériels des ressources humaines⁵².

B. LES ÉTAPES TECHNIQUES

Pratiquement, le projet CIR s'articule en deux étapes principales.

⁵⁰ L'estimation prospective est exclusivement effectuée par le dernier régime d'affiliation de la personne.

⁵¹ La circulaire n° 5.017 du premier ministre aux ministres et secrétaires d'État du 14 octobre 2004 fixe l'organisation et les objectifs du projet. Elle figure en annexe au présent rapport.

⁵² Extrait de la circulaire du premier ministre citée dans le renvoi précédent.

La première vise à répertorier les agents⁵³ de l'État dans l'annuaire inter-régime du GIP-IR. Une personne ne doit posséder qu'un identifiant. Le système national de gestion des identifiants (SNGI), géré par la CNAV, valide la donnée. Cette opération, en apparence simple, s'est révélée complexe. La mise à jour des systèmes d'information des ministères⁵⁴ a ainsi pris plus de temps que prévu.

L'identification unique de l'agent dans l'annuaire permettra de renseigner son compte des données de carrière. C'est la deuxième étape. Les ministères peuvent alors transmettre vers le CIR, dans un format convenu - le fichier d'interface partenaire (FIP) -, les données détaillées de la carrière de l'agent, ainsi que les éléments, concernant sa situation familiale ou autres, à prendre en compte pour le calcul du droit à pension.

Pour alimenter le CIR, outre la possibilité d'utiliser les données des systèmes d'information de ressources humaines, il a été prévu de pouvoir saisir directement tout ou partie des données. Dans ce but, un outil, DAMIER, a été mis à disposition des ministères au cours du dernier trimestre 2006. Cette saisie directe s'est imposée car les SIRH ne présentent pas, loin de là, toutes les données nécessaires au renseignement du CIR. Ils ne reconstituent pas toujours les données de carrière au-delà d'un certain nombre d'années⁵⁵ et ne contiennent pas certaines données particulières telles que les bonifications ou les rachats d'années d'étude.

L'alimentation du CIR s'effectue progressivement, par cohorte ou classe d'âge, en fonction du calendrier défini par le GIP-IR. Par la suite, chaque ministère transmettra régulièrement, probablement chaque premier trimestre, une déclaration annuelle (via la fiche interface partenaire dans un premier temps) complétant le compte individuel retraite des éléments de carrière enregistrés pour l'année précédente.

C. LA SITUATION AU MOIS DE MARS 2007

Un retard significatif a été constaté au second semestre 2006. Alors que l'organisation et les modes opératoires ont été mis en place rapidement, la situation a obligé le COPIL à rappeler, en novembre 2006, aux directeurs de personnel des ministères que l'identification des fonctionnaires devait être achevée avant fin novembre 2006 et que l'alimentation des comptes devait être effectuée avant la fin de cette même année, pour pouvoir tester, dès avril 2007, le transfert d'informations vers le GIP-IR.

Des informations rassemblées pour la réunion du comité tenue le 14 mars 2007, il ressort que, tandis que 100% des CIR auraient dû être ouverts le 30 novembre 2006, seuls 86% de comptes étaient effectivement ouverts à la mi-mars 2007.

De même, alors que l'alimentation des CIR aurait dû être terminée le 31 décembre 2006, 93% seulement des comptes ouverts étaient renseignés fin mars 2007.

⁵³ Soit environ 2,7 millions d'agents et donc autant de comptes, mais ces agents peuvent être recensés dans d'autres régimes.

⁵⁴ Le SNGI est la référence. Si une divergence est identifiée, il faut modifier les diverses bases de données des ministères, telles que les applications de paye ou de GRH, avec des conséquences non négligeables en termes de charge de travail et de service rendu au fonctionnaire.

⁵⁵ De surcroît, la diversité des systèmes d'information RH recensés dans les différents ministères et directions rend peu aisés les échanges d'informations sur la carrière des agents.

Pour la campagne d'information de mi-septembre 2007, selon les informations des différents ministères, la part des agents des classes 1949 et 1957 qui doivent recevoir respectivement leurs EIG et leurs RSI, était estimée à 75%.

Si la mise en place des structures du projet CIR, fin 2004, a été rapide, l'avancement des opérations a buté, in fine, sur des travaux de saisie manuelle, à effectuer au moyen de l'outil DAMIER dans une version 2, elle-même livrée en février 2007 et, aux dires des ministères, sans avoir bénéficié de tests préalables suffisants.

III. LE COMPTE INDIVIDUEL DE RETRAITE, BASE DE CALCUL DE LA PENSION

Si le CIR est justifié par le droit à l'information du futur pensionné, il tend aussi à s'imposer comme le futur élément pivot du système de calcul et de concession des pensions des agents relevant des PCMR.

En effet, après avoir été créé, renseigné une première fois, puis actualisé annuellement, le CIR regroupera l'ensemble des informations nécessaires à la liquidation et à la concession de la pension. Les informations complémentaires, non disponibles dans le CIR au moment de la radiation des cadres, pourront être recueillies, le cas échéant, auprès des ministères ou des agents. Autrement dit, la chaîne pensions actuelle et la chaîne CIR feront doublons.

A. LES PERSPECTIVES

Du point de vue du traitement administratif, utiliser le CIR comme base de calcul des pensions apporterait plusieurs avantages :

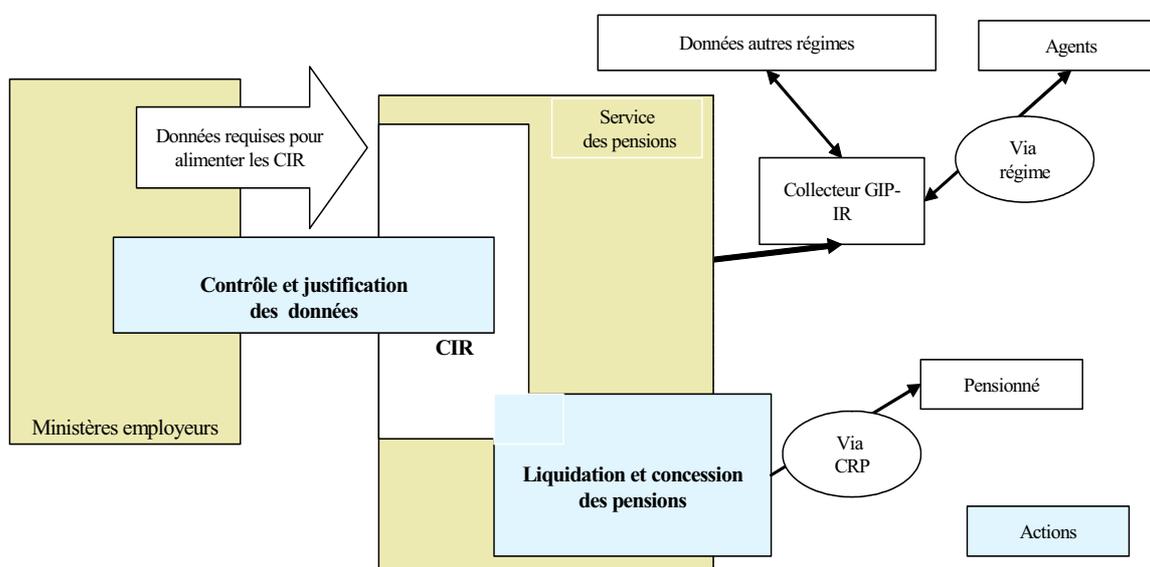
- les données seraient tenues à jour et contrôlables en permanence, par l'administration aussi bien que par l'agent qui aura la possibilité de faire rectifier les informations figurant dans les RSI et les EIG ;
- la reconstitution de carrière ne serait plus nécessaire, du fait de l'alimentation du CIR au fur et à mesure de l'avancement de la carrière, ce qui devrait alléger considérablement la charge de travail aujourd'hui assurée par les 1 800 agents⁵⁶ des ministères employeurs ;
- les systèmes d'information des ressources humaines des ministères n'auraient plus à couvrir la fonction pensions et ferait ainsi l'économie du développement d'un module de gestion de dossiers de pension⁵⁷ ;
- à terme, il s'ensuivrait une simplification du maillage actuel des systèmes d'information de la fonction pensions (SIRH des ministères, CONDOR ou les systèmes d'information de gestion des pensions et VISA3) ;

⁵⁶ Le décompte des effectifs, en ETP, mobilisés par la fonction de préparation des dossiers de pensions au sein des ministères employeurs, reste entaché d'incertitudes.

⁵⁷ Les systèmes de gestion de ressources humaines (progiciel de gestion intégré - PGI), développés pour les besoins des sociétés commerciales, et déployés dans les ministères, ne comportent pas de module « sur étagère » traitant des pensions, cette fonction n'étant pas nécessaire dans le secteur privé.

En définitive, l'introduction du CIR apparaît comme une opportunité de rationaliser l'ensemble de la chaîne pensions actuelle, notamment en reconsidérant les responsabilités respectives des ministères employeurs et du service des pensions.

La transition entre le système actuel et la solution CIR devrait pouvoir s'opérer sans rupture de service. Le schéma ci-dessous résume ce que pourrait être l'évolution du traitement des flux d'information :



B. LES CONDITIONS

Certaines conditions devraient être satisfaites pour que les opérations de liquidation et de concession s'opèrent sur la base des données du CIR :

- tout d'abord, la mise en place du transfert automatique de données entre le CIR et VISA3, qui s'impose en tout état de cause : seules les études générales ont à ce jour été engagées et la mise en œuvre est prévue en 2009/2010. L'option d'une évolution du CIR, à l'horizon 2011, pour lui donner des capacités de liquidation et de concession vient d'être prise en considération ;
- l'alimentation automatique du CIR par les systèmes d'information des différents ministères employeurs : priorité actuelle du service des pensions, ce lien permettrait, de plus, de disposer des mêmes données, pour un agent, dans le CIR et dans le système d'information du ministère employeur ;
- enfin, les RSI et les EIG devraient se substituer au dossier d'examen des droits à pension, élaborés par les ministères employeurs et transmis aux agents.

C. L'URGENCE DU CHOIX

Un consensus est en train de s'établir pour considérer que le CIR a « vocation à servir de base pour le calcul des pensions ». C'est notamment la conclusion de la mission d'audit de modernisation de février 2007 sur la préparation des pensions des

fonctionnaires de l'État. Le service des pensions en est lui-même aujourd'hui convaincu.

Pour autant, aucune décision n'a encore été prise.

Pour leur part, les ministères employeurs sont encore peu sensibilisés à cette nouvelle perspective et certains développent des modules « pensions » dans leurs nouveaux systèmes d'information sur la base de l'organisation, probablement bientôt caduque, de la chaîne de traitement actuelle des dossiers.

PARTIE IV : LE SERVICE DES PENSIONS, POINT D'APPUI D'UNE RÉFORME D'ENSEMBLE ENCORE INABOUTIE

Malgré les évolutions substantielles intervenues depuis 2003, la réforme de la chaîne pensions n'est aujourd'hui qu'au milieu du gué. L'évolution à venir ne se résume d'ailleurs pas à la reconfiguration de la chaîne en fonction du CIR, car, en aval, la rationalisation des tâches aujourd'hui assurées par les CRP commence seulement à être abordée. Plus généralement, il manque toujours un véritable plan d'ensemble et les forces d'inertie, constatées de longue date, n'ont pas disparu.

Si le rôle central revenant au service des pensions ne devrait pas être remis en cause, mais au contraire conforté, le besoin d'adaptation auquel ce service doit faire face n'en apparaît que plus crucial.

I. LA STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE D'ENSEMBLE

Force est de constater que le cloisonnement persiste, dans un contexte où le rôle normalement directeur attribué par le code des pensions au « ministre des finances » (aujourd'hui, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique), et donc au service des pensions, est resté essentiellement cantonné à la partie de la chaîne directement maîtrisée par le service.

Une autorité ayant une véritable portée interministérielle continue à faire défaut, qui puisse arrêter les choix stratégiques et le plan d'action couvrant l'ensemble des parties prenantes. Le rapprochement au sein d'un même ministère du domaine des pensions et de celui de la fonction publique peut sans doute aider à combler cette lacune récurrente. Encore faut-il que les ministères employeurs soient associés et qu'ils se sentent non seulement impliqués mais également engagés.

De ce point de vue, la problématique en cause apparaît assez proche de celle de la paye des agents en activité. La démarche adoptée, qui vient de donner naissance à l'opérateur national de paye (ONP), pourrait sans doute utilement servir de référence.

La décision attendue la plus déterminante porte sur la refonte de la chaîne en fonction du CIR. Elle devra comporter la définition des responsabilités de chaque acteur, les modalités de mise en œuvre et le calendrier prévisionnel, étalé⁵⁸ sur 5 années au moins.

Le volet système d'information devra confirmer en particulier :

⁵⁸ L'outil de l'opérateur national de paye, produisant les DADS-U, sera mis en place progressivement entre 2011 et 2014.

- le développement du CIR pour liquider et concéder les pensions, si cette option⁵⁹ est retenue ;
- le renseignement du CIR via les DADS-U qui seront élaborées soit par les SIRH des ministères, soit par l’outil de paye de l’opérateur national de paye (solutions qui peuvent se succéder).

Cette décision doit être prise rapidement. Actuellement, bon nombre de ministères travaillent à la définition des fonctionnalités de leurs SIRH et s’interrogent sur la nécessité de prévoir, à moyen terme, un module « pensions » apte à nourrir le CIR, solution antinomique de celle d’une alimentation du CIR par les DADS-U. De même, l’opérateur national de paye, créé par décret le 15 mai 2007, débute l’étude de définition des fonctions de son système d’information et il a donc aussi besoin d’être fixé sur les liaisons éventuelles avec le CIR.

II. L’INTÉGRATION DES CRP ET DU SERVICE DES PENSIONS

La rationalisation de la partie aval de la chaîne, portant sur la liquidation et le paiement des pensions et impliquant à la fois le service des pensions et les CRP, ne fait que débiter. Le ministre délégué au budget a demandé⁶⁰, en mars dernier, au directeur général de la comptabilité publique et au chef du service des pensions, d’étudier les synergies entre le service des pensions et les CRP.

La note d’étape⁶¹, remise au ministre le 10 avril, propose d’intégrer les fonctions des CRP et du service des pensions dans le cadre d’un service à compétence nationale qui serait rattaché à la DGCP. Un approfondissement de la faisabilité a été annoncé pour l’automne.

La création d’une telle structure ne saurait être considérée à elle seule comme la solution, mais elle présenterait l’avantage de rassembler, dans une même entité, des responsabilités et des activités étroitement liées, mais jusqu’à présent séparées selon une ligne de partage ne correspondant que partiellement à la logique de séparation de l’ordonnateur et du comptable (les CRP interviennent dans la liquidation). Le seul rattachement à la DGCP, en revanche, semble contradictoire avec le besoin d’une dimension interministérielle, qui, au demeurant, ne transparaît guère dans la note d’étape (non plus d’ailleurs que dans la lettre de mission).

L’élément clé sera évidemment la forme de l’intégration entre les CRP et le service des pensions. Il devrait à tout le moins en résulter une réduction du nombre des CRP, une réorganisation de ce type concernant un nombre relativement limité d’agents (450), de plus, répartis sur une trentaine de sites, ce qui est de nature à faciliter l’affectation de certains de ces agents à d’autres fonctions.

La possibilité de recourir à l’opérateur national de paye pour le paiement des pensions est également une hypothèse à étudier.

⁵⁹ Deux options sont possibles à ce jour : soit les données du CIR sont transmises vers VISA3 en vue de la concession, soit le CIR est développé pour intégrer l’opération de concession.

⁶⁰ La lettre de mission du ministre chargé du budget sur les synergies entre la direction générale de la comptabilité publique et le service des pensions est présentée en annexe.

⁶¹ La note conjointe du DGCP et du chef du service des pensions est présentée en annexe.

III. LA PLACE DES MINISTÈRES EMPLOYEURS

En amont du processus, les ministères ont, actuellement, un rôle prépondérant dans la collecte et la vérification des données permettant la concession et le calcul de la pension.

En revanche, si le CIR devient la base de calcul des pensions, cette attribution des ministères employeurs devrait sinon disparaître, du moins être substantiellement réduite, alors qu'elle occupe environ 1 800 agents.

Lourde de conséquences en termes d'organisation administrative, de gestion de ressources humaines et de gains de productivité, la décision à prendre devra aussi tenir compte du service à rendre aux usagers, agents en activité et retraités : la question du « guichet unique » de renseignement, pour l'information et le conseil, laissée de côté jusqu'à présent, se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité. Les attributions du service des pensions en la matière devront sans doute être réévaluées.

Par ailleurs, le code des pensions civiles et militaires de retraite devra être revu, en particulier son article R. 65 qui confère aux ministères la responsabilité de proposer les bases de la liquidation de la pension en constituant le dossier nécessaire au règlement des droits. De même, le décret n° 80-792 du 2 octobre 1980 tendant à accélérer le règlement des droits à pension de retraite de l'État, devra aussi être réexaminé, puisque les relevés de situation individuelle (RSI) et les estimations indicatives globales (EIG) ont vocation à se substituer aux informations actuellement transmises aux futurs pensionnés par les ministères employeurs.

IV. LA TRANSFORMATION DU RÔLE DU SERVICE DES PENSIONS

Si, depuis la loi sur les retraites et la mise en place du CAS « Pensions » et du CIR, le service des pensions a sensiblement évolué pour s'adapter, les transformations à venir seront probablement de plus grande ampleur. Elles résulteront de l'extension des ses attributions, ainsi que de l'affirmation de ses missions interministérielles de pilotage et d'animation.

Cette nouvelle étape implique un changement de statut (la formule du service à compétence nationale est une possibilité) et un rattachement adéquat pour conforter la dimension interministérielle du service.

L'évolution, déjà amorcée, en termes de compétences et d'expertise sera sans doute, avec la refonte des systèmes d'information, le défi majeur à relever.

V. LA CONDUITE DU CHANGEMENT

La réforme à réaliser, sur une période de plusieurs années et impliquant environ 3 000 agents relevant de différents ministères, appelle une démarche structurée de conduite de changement.

Il s'agit notamment de veiller à :

- coordonner l'évolution des responsabilités des différents acteurs de la chaîne ;
- coordonner la charge de travail importante dans la période de transition, en particulier, celle concernant le renseignement du CIR avant qu'il soit alimenté avec les éléments de la DADS-U ;
- coordonner les efforts pour intégrer les applications PEZ et CIR dans un système d'information unique ;
- assurer la cohérence des développements de systèmes d'information ;
- étudier la valorisation des données dans le cadre des études sur les perspectives d'évolution du régime de retraite des fonctionnaires.

L'optimisation du niveau de service offert aux agents en activité et aux pensionnés est un objectif à intégrer explicitement.

Une telle démarche de changement, concernant tous les ministères, doit être conduite par une structure forte et interministérielle.

CONCLUSION

Le service des pensions est le pivot de l'organisation, toujours compartimentée, de traitement des dossiers de pension. Si, dans l'ensemble, ce traitement produit un service fiable, l'organisation elle-même reste notoirement insuffisante en termes de productivité et d'efficacité.

Depuis une dizaine d'années, les réorganisations n'ont jamais été que partielles. La définition d'une stratégie d'ensemble et d'une conduite opérationnelle unifiée demeure aujourd'hui la priorité.

Deux éléments récents et décisifs justifient d'autant plus une réforme : la création du CAS « Pensions » et la mise en place du compte individuel retraite. Ils constituent à la fois une nécessité complémentaire pour réorganiser le processus et une opportunité pour le faire.

La prise en compte de l'ensemble des services impliqués, notamment les ministères employeurs, en amont, et, en aval, les centres régionaux des pensions, est essentielle. L'unité de la fonction pensions doit être privilégiée par rapport aux cloisonnements ministériels ou directionnels.

Dans ce cadre, une stratégie interministérielle globale et claire doit être définie.

Sur le plan opérationnel, une autorité doit être désignée pour piloter la réforme de l'ensemble de la chaîne. Logiquement, le service des pensions, étant donné sa position centrale dans le processus, devrait être le point d'appui, dans la ligne des nouvelles fonctions qui lui ont été attribuées ces dernières années (responsabilités de deux programmes du CAS « Pensions », représentation de la fonction publique d'État au sein du GIP-IR, maîtrise d'œuvre du CIR, etc.). Mais une adaptation profonde du service, y compris de ses missions et de son statut, est une condition incontournable pour qu'il puisse jouer convenablement ce rôle et s'affirmer pleinement comme l'entité gestionnaire du régime de retraite des fonctionnaires.

Sigles utilisés

ATI	Allocation temporaire d'invalidité
CAS « Pensions »	Compte d'affectation spéciale « Pensions »
CIR	Compte individuel retraite
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CONDOR	constitution des dossiers de retraite (outil permettant la présentation des propositions des dossiers de pension au service des pensions)
COR	Conseil d'Orientation des Retraites
CPCMR	Code des pensions civiles et militaires de retraite
DADS-U	Déclaration annuelle de données sociales unifiée
DAMIER	Outil de saisie des informations pour renseigner le CIR
DDP	Dossier de demande de pension
DEDP	Dossier d'examen des droits à pension
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DPAEP	Direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel
EIG	Evaluation indicative globale
FIP	Fichier interface partenaire
FSPOEIE	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
GIP-IR	Groupement d'intérêt public – Information retraite
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
ONP	Opérateur national de paye
PCMR	Pensions civiles et militaires de retraite

PAP	Projet annuel de performances
PMIVG	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre
RAP	Rapport annuel de performances
RATOCEM	Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires
RSI	Relevé de situation individuelle
SAGA	Outil de suivi des concessions des pensions
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SNGI	Système national de gestion des identifiants
VISA3	Application de liquidation du service des pensions

Listes des annexes.

Circulaire du premier ministre n° 5.017 du 14 octobre 2004, sur la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites dans la fonction publique de l'Etat.

Note du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État n° 2007.03.2952, du 15 mars 2007, sur la mission d'étude sur les synergies entre la direction générale de la comptabilité publique et le service des pensions.

Note d'étape, du 10 avril 2007, cosignée du directeur générale de la comptabilité publique et du chef du service des pensions.

Le Premier Ministre

Paris, le 14 octobre 2004

N° 5.017/SG

Le Premier ministre

à

21.10.2004-009460

Mesdames et Messieurs les
ministres et secrétaires d'Etat

Objet : mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites dans la fonction publique de l'Etat

L'article 10 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites pose le droit pour tout assuré d'obtenir des informations sur sa situation individuelle en matière de retraite. Ce droit nouveau dont l'importance a été soulignée récemment par le Conseil d'orientation des retraites se traduira pour chaque assuré par :

- le droit à obtenir à sa demande d'une part, et périodiquement d'autre part, un relevé de situation individuelle faisant état de tous les droits acquis dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires de base et complémentaires dont il a relevé ;
- le droit à obtenir périodiquement et à partir d'un certain âge, une estimation indicative globale du montant des pensions qu'il sera susceptible de cumuler, lors de son départ en retraite, au titre de l'ensemble des régimes de retraite obligatoires dont il aura relevé au cours de sa carrière.

Le droit à l'information sur les retraites ainsi créé par la loi impose l'élaboration d'un projet global, afin :

- de s'assurer que les outils mis en place par les différents régimes sont compatibles et « interopérables » (la majorité des assurés relevant en effet de plusieurs régimes) ;
- de prévoir la répartition des rôles entre tous les acteurs du système global, dans les relations avec les assurés lorsque ceux-ci ont des droits dans plusieurs régimes ;
- d'harmoniser les calendriers des différents projets.

Afin de coordonner la mise en œuvre de ce projet global, un groupement d'intérêt public a été constitué au début du mois de juillet par l'ensemble des régimes de retraite. Le régime des fonctionnaires de l'Etat y est représenté par le service des pensions, qui relève du ministère des finances.

Pour pouvoir s'intégrer au dispositif global d'information sur les retraites piloté par le GIP, il revient à l'Etat de conduire en son sein le projet qui conduira à la création d'un dispositif capable de fournir à la fois aux fonctionnaires et aux autres régimes de retraite l'ensemble des informations permettant de répondre aux obligations imposées par la loi.

La maîtrise d'ouvrage de ce projet sera assurée par un comité de pilotage placé sous la responsabilité du ministère des finances et du ministère de la fonction publique. Ce comité de pilotage associera les différents ministères employeurs dont le représentant pourra se faire assister d'un expert. Il veillera à la bonne coordination des travaux interministériels destinés à l'alimentation des comptes individuels de retraite. Il définira à partir du cadre arrêté par le GIP, le dispositif applicable aux fonctionnaires. Il veillera enfin, à la bonne articulation entre ce projet et celui relatif aux systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) conduit par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'agence pour le développement de l'administration électronique.

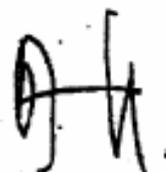
Une équipe de projet pluridisciplinaire du ministère des finances, conduite par le service des pensions, sera chargée de la maîtrise d'œuvre du projet.

J'ai chargé le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat d'installer, d'ici un mois, le comité de pilotage et l'équipe de projet du « droit à l'information sur les retraites des agents titulaires, civils et militaires, de l'Etat ».

Je vous prie de bien vouloir apporter votre entière collaboration et de dégager les moyens internes nécessaires à la réussite de ce projet qui répond à un besoin fort et à une attente légitime.

Il est essentiel que l'Etat soit exemplaire sur la concrétisation de cet aspect essentiel de la réforme des retraites. Aussi, je souhaite que le dispositif puisse produire ses premiers résultats dès le 1^{er} juillet 2006 pour répondre aux demandes des assurés et monter en charge progressivement jusqu'en 2010, conformément au calendrier de déploiement fixé par les décrets d'application de l'article 10 de la loi du 21 août 2003.

Un bilan d'étape me sera adressé pour le 1^{er} juillet 2005, afin de préciser les conditions dans lesquelles cet objectif pourra être atteint.



Jean-Pierre RAFFARIN



*Le Ministre délégué au Budget
et à la Réforme de l'Etat,
Porte-Parole du Gouvernement*

SH.2007.03.2952

Paris, le 15 MARS 2007

Note pour

le Directeur général de la comptabilité
publique
et
le Chef du service des pensions

Objet : mission d'étude sur les synergies entre la direction générale de la comptabilité publique et le service des pensions

L'audit de modernisation sur la préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'Etat préconise l'évolution de ce dispositif vers un recueil des informations sur les droits à pension au fil de la carrière dans le compte individuel de retraite. Il note que l'institution au Service des pensions d'un tel guichet unique pour les fonctionnaires en activité devrait aussi pouvoir renseigner les pensionnés et il propose qu'une étude soit conduite pour mesurer les adaptations des systèmes d'information nécessaires à cette fin.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit des rendez-vous quadriennaux qui sont l'occasion d'examiner les différents paramètres des régimes. Le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat doit se préparer au rendez-vous de 2008, non seulement en fonction des données démographiques, sociales, économiques et financières, mais aussi dans son organisation de gestion. A cet égard, le Conseil d'orientation des retraites a rappelé dans son quatrième rapport que le droit à l'information sur la retraite était indissociable du pilotage du système de retraite.

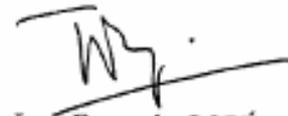
A cette fin, vous constituerez une mission d'étude, composée d'experts de vos deux directions et services, sur le rapprochement du service des pensions et de la Direction générale de la comptabilité publique.

Outre les modalités de ce rapprochement, elle devra s'attacher notamment à définir les voies et moyens d'un système d'information cohérent permettant de décloisonner la procédure de traitement entre la demande de liquidation d'une pension et son versement. Elle devra aussi étudier l'organisation propre à assurer la qualité du service rendu aux fonctionnaires retraités, en constituant progressivement un guichet unique pour toutes les questions de pension, avec un pilotage identifié.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Vous conduirez cette mission d'étude en concertation étroite, dans vos direction et service, avec les organisations syndicales représentatives des personnels.

Vous m'adresserez d'ici le 15 avril prochain une note d'étape conjointe établissant un état des lieux et indiquant les orientations privilégiées, afin de parvenir aux objectifs ci-dessus.



Jean-François COPÉ



**DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

Nantes, le 10 avril 2007

SERVICE DES PENSIONS

**Mission d'étude sur les synergies entre la direction générale de la comptabilité
publique et le service des pensions**

Note d'étape



Table des matières

I - L'état des lieux.....	3
§ 1. Une chaîne des pensions très segmentée.....	3
§ 2.dont la modernisation est d'ores et déjà engagée, mais doit être poursuivie.....	4
A – Le pilotage du dispositif de collecte des données de carrière et de contrôle des droits à pension : le compte individuel de retraite (CIR).....	4
B – Le pilotage financier du régime : la mise en place du compte d'affectation spéciale (CAS « Pensions »).....	5
C – La mise en œuvre d'une politique de risques et d'assurance qualité.....	5
D - La rénovation de l'application informatique dédiée au paiement des pensions.....	6
II - Les propositions en vue du rapprochement du SP et de la DGCP	7
§ 1. Les différentes formules de rapprochement envisageables.....	7
A - La prise en charge directe par le SP de la fonction « paiement ».....	7
B – L'intégration des fonctions du SP au réseau du Trésor public	8
C – Le regroupement des fonctions exercées par le SP et les CRP dans une nouvelle entité	8
D – Le regroupement des fonctions exercées par le SP et les CRP dans un SCN.....	9
§ 2. L'organisation et le contenu des travaux confiés à la mission.....	10
A - Une organisation pluridirectionnelle.....	10
B -chargée de définir aussi précisément que possible le cadrage juridique, fonctionnel, technique et budgétaire du rapprochement entre le SP et la DGCP.....	10
C - avec pour objectifs une conclusion de l'étude à l'automne 2007 et une mise en œuvre dans le cadre du rendez-vous de 2008.	10

I - L'état des lieux

Dans son organisation actuelle, la gestion du régime des pensions civiles et militaires porte l'empreinte d'un cloisonnement prononcé des divers intervenants. Néanmoins, cette situation est en cours d'évolution.

Ce constat est général et ses conclusions sont admises par les organisations professionnelles représentatives du service des pensions.

§ 1. Une chaîne des pensions très segmentée....

Dans son organisation actuelle, la gestion du régime des pensions de l'Etat est caractérisée par une chaîne d'intervenants :

- en amont, les administrations et les établissements gestionnaires ; ils interviennent tout au long de la carrière (ressources humaines), puis au moment de la mise à la retraite (bureaux des pensions des administrations).
- au centre, le SP, chargé :
 - d'harmoniser l'interprétation des textes législatifs et réglementaires
 - d'enregistrer et de contrôler les droits à pension et d'attribuer les prestations correspondantes en matière de retraite et d'invalidité
 - de gérer les pensions concédées (révision et réversion).
- en aval, le réseau des CRP de la DGCP, chargé du paiement des pensions de l'Etat et d'un certain nombre d'autres prestations (Légion d'honneur, retraite du combattant).

Cette segmentation se traduit par :

1) une organisation du travail cloisonnée caractérisée par des ruptures de chaîne¹ et source de redondances, tant au niveau de la constitution des dossiers de pension (ressaisie d'informations figurant dans les SIRH), qu'au plan du contrôle et de la liquidation. Ces redondances et l'insuffisance de dématérialisation des pièces justificatives expliquent une charge encore très lourde de manipulation et de transfert de dossiers papier et des effectifs importants sur l'ensemble de la chaîne des pensions.

2) une absence de pilotage unique en matière de contrôles

La chaîne des pensions de l'Etat a été longtemps caractérisée par une absence de management : elle n'avait ni pilote unique, ni maîtrise d'ouvrage générale. Partant, il n'existait, à un niveau global, aucune politique de risque ni d'assurance qualité.

Toutefois, cette situation est en cours d'évolution au service des pensions comme pour les contrôles effectués par les centres régionaux des pensions.

¹ - rupture des identifiants : les pensionnés sont identifiés par un numéro de dossier au niveau des bureaux des pensions des administrations, par un numéro de pension au SP, et par leur NIR au niveau des CRP ;
- rupture des applications : les applications des administrations, du SP et des CRP ne sont pas communicantes [et sont considérées comme propriétaires des données qu'elles traitent]
- rupture temporelle : les données sont gérées dans une logique de traitements par lots, avec des périodicités différentes, d'où des décalages au niveau des mises à jour, qui sont autant de facteurs de discordances

3) un frein à la mise en place d'une relation privilégiée avec les fonctionnaires retraités ou futurs retraités

Il n'existe pas de solution de continuité dans la relation avec le fonctionnaire, selon qu'il est en activité ou retraité. Cette situation fait contraste avec la politique de l'ensemble des autres régimes de retraite obligatoire, de base ou complémentaires, qui privilégient de plus en plus la gestion de la relation client (GRC) dans le sens d'une personnalisation renforcée du lien entre l'assuré et les gestionnaires « retraite ».

*
* *

Au cours des années passées, divers rapports ont montré la nécessité de faire évoluer cette organisation dans un souci de rationalisation, de renforcement de la qualité et de la pertinence des contrôles, et d'amélioration de la relation avec le pensionné.

Plus récemment, ce besoin d'évolution a été réaffirmé pour faire face à de nouveaux défis : arrivée à l'âge de la retraite des classes d'âges très nombreuses de l'après-guerre, mise en place du droit à l'information des assurés sur leur retraite, rapprochement partiel avec les règles du régime général (durée d'assurance, décote et surcote, carrières longues) impliquant un renforcement des échanges inter régimes. En réponse à ces besoins, la mise en œuvre du droit à l'information et la création du compte individuel de retraite ont conduit à un changement profond du paysage dans les relations entre le SP et les services employeurs, en amont de la retraite ; en revanche, elles n'ont pas eu d'impact pour le moment sur l'organisation du travail en aval, qu'il s'agisse de la constitution et du contrôle des dossiers de pension, de la liquidation et du paiement des pensions, ou de la relation client.

*
* *

§ 2.dont la modernisation est d'ores et déjà engagée, mais doit être poursuivie

A – Le pilotage du dispositif de collecte des données de carrière et de contrôle des droits à pension : le compte individuel de retraite (CIR)

La mise en œuvre, au niveau interministériel, du compte individuel de retraite a opéré une modification en profondeur de la répartition des rôles entre les administrations et le SP :

1) La collecte des données a été organisée selon la même logique que dans les autres régimes de retraite².

2) En qualité d'opérateur et de gestionnaire du CIR, le SP occupe une place centrale dans ce dispositif : il assure l'identification des assurés et il est devenu le point fédérateur des données de carrière concernant l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, des militaires et des magistrats non retraités et, à ce titre, assure une vision unifiée des carrières et des données « pension ».

² - reprise du stock des identités et des carrières ;

- flux mensuel d'affiliation pour les agents nouvellement recrutés ou ayant changé d'unité de gestion : l'identification des assurés est certifiée grâce à un échange avec le SNGI ;

- flux annuel de données de carrière, appelé à s'enrichir d'informations à caractère financier avec le passage à la déclaration automatisée des données sociales unifiées (DADS-U) prévu en 2009 ;

- flux complémentaire de données « pension » (services validés, services militaires, enfants, bonifications, etc.) en vue des campagnes d'information et, au plus tard, l'année du 54^{ème} anniversaire pour les fonctionnaires sédentaires.

3) Un dispositif de préliquidation des droits à pension a été intégré au CIR dans le cadre du droit à l'information. Ce travail va être capitalisé en intégrant progressivement au CIR l'ensemble des règles de gestion applicables au contrôle des droits, à la concession des pensions et à leur gestion après concession. Cette migration devrait être achevée à l'horizon 2009. Dès lors, des solutions techniques permettront de mutualiser des données et des traitements avec les applications comptables dédiées au paiement des pensions.

B – Le pilotage financier du régime : la mise en place du compte d'affectation spéciale (CAS « Pensions »)

L'article 21-II de la Lolf a posé le principe du fonctionnement à l'équilibre du CAS "pensions", équilibre entre recettes et dépenses qui doit exister non seulement en fin d'exercice mais qui doit être permanent : " en cours d'année le total des dépenses engagées et ordonnancées au titre du CAS ne peut excéder le total des recettes constatées".

C'est le chef du SP en tant que responsable des 2 programmes 741 et 743 du CAS qui a, conformément à la charte de gestion du CAS, reçu mission de veiller à ce que cette obligation de fonctionnement à l'équilibre du CAS soit respectée.

Le SP était jusque là chargé de la prévision des dépenses de pension, pour le compte de la direction du Budget. Il doit désormais, au titre de ses responsabilités nouvelles en matière d'équilibre du CAS, suivre en permanence l'encaissement des recettes, et s'assurer qu'elles sont à hauteur des dépenses effectuées. S'il constate que les recettes ne sont pas suffisantes, il lui appartient d'alerter la DB et d'arrêter avec cette dernière les dispositions de nature à rétablir l'équilibre.

Pour assurer le rôle que lui confie la charte précitée, le SP doit être renseigné en permanence sur l'état de la dépense de pensions et sur celui des recettes de cotisations et contributions qui servent à la couvrir ; il l'est au moyen des restitutions que l'ACCT met régulièrement à sa disposition via la base de données INDIA.

L'analyse de la première année de gestion a conclu à la nécessité de remédier à la dispersion des responsabilités entre les différents acteurs et notamment entre le SP et le réseau des comptables de la DGCP qui opèrent les retenues pour pension.

C – La mise en œuvre d'une politique de risques et d'assurance qualité

La chaîne des pensions se caractérisait par une absence de politique de risque et d'assurance qualité. Plusieurs chantiers récents, ouverts dans le cadre du plan d'action ministériel (PAM) de contrôle interne, concourent à remédier à cette situation :

1) Au niveau de la collecte des données dans le CIR

Dans une approche d'assurance qualité, le SP procède actuellement à la définition d'un guide des bonnes pratiques pour le contrôle et pour le suivi des données engrangées dans le CIR.

La concrétisation de ce travail sera la mise en œuvre d'une véritable politique de contrôle, définie et pilotée par le SP.

2) Au niveau du paiement

Un guide de procédures et un référentiel de contrôle interne est en cours d'élaboration au sein de la DGCP.

3) Au niveau du contrôle des droits à pension et de la gestion après concession

Une démarche homologuée se met en place, dans ce domaine, au SP. Elle permettra de faire le lien entre les procédures et référentiels concernant la collecte des données et ceux relatifs au paiement.

De la sorte, chaque segment de contrôle sera documenté et piloté dans une optique homogène de prévention et de maîtrise des risques.

D - La rénovation de l'application informatique dédiée au paiement des pensions

L'application mise en œuvre par les services du Trésor dans le cadre des opérations de mise en en paiement des pensions (PEZ) est aujourd'hui confrontée à des problèmes prégnants d'obsolescence technique et de surcharge fonctionnelle, et doit donc elle aussi évoluer.

Il s'agit, en effet, d'une application ancienne, peu ergonomique pour les utilisateurs et qui a récemment suscité des observations à l'occasion d'un audit réalisé par la Cour des Comptes.

Son remplacement doit permettre :

- de regrouper les informations au sein d'un référentiel unique, traité de façon centralisé et en temps réel ;
- d'autoriser un accès aisé à une base de données nationale, favorisant les extractions d'informations et les échanges avec les partenaires nationaux ;
- d'améliorer l'ergonomie et l'amplitude de disponibilité transactionnelle pour les utilisateurs ;
- et de répondre aux impératifs de sécurité, de traçabilité et de reporting.

*
* *

Ces évolutions en cours doivent être activement poursuivies avec pour objectifs :

- d'améliorer la productivité et l'efficacité de l'organisation actuelle de la gestion des pensions et de développer une véritable fonction de pilotage stratégique de cette chaîne ;
- de favoriser l'évolution et l'intégration des systèmes d'information dédiés aux pensions ;
- de fluidifier les liens entre le Service des Pensions et les CRP.

La réalisation de ces objectifs implique un rapprochement du Service des Pensions et des services relevant de la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

*
* *

II - Les propositions en vue du rapprochement du SP et de la DGCP

Une première question est de savoir si le rapprochement nécessaire entre le SP et la DGCP doit revêtir un contenu organique, touchant l'organisation des entités considérées, ou si on peut se limiter à des considérations fonctionnelles, la coopération s'effectuant par voie de protocole de gestion

Les enjeux du rapprochement et la nécessité d'une solution claire dans la perspective du rendez-vous de 2008 plaident pour un rapprochement organique.

La section CGT du SP conteste ce point de vue et affirme son attachement au maintien du SP actuel au sein de l'administration centrale du Minéfi

§ 1. Les différentes formules de rapprochement envisageables

Trois considérations doivent guider l'analyse :

- le renforcement de l'identité du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat : c'est un impératif résultant de la coopération inter-régimes instituée par la réforme des retraites ;
- la prise en compte des statuts des personnels en fonction dans les différentes entités, y compris le maintien de la localisation à Nantes des fonctions actuelles du SP ;
- le maintien au MINEFI de la gouvernance du régime des pensions civiles et militaires : c'est une considération dictée par les enjeux budgétaires, mais qui n'exclut pas des voies d'amélioration de l'association des différents acteurs.

Plusieurs organisations théoriques peuvent être envisagées, mais une seule semble satisfaire ces trois considérations essentielles.

A - La prise en charge directe par le SP de la fonction « paiement »

Cela revient de fait à rattacher les fonctions exercées par les CRP au service des pensions, qui demeurerait un service autonome.

L'identité du régime de retraite de la FPE serait bien sûr confortée et demeurerait au sein du Minéfi.

Mais ce schéma est irréaliste :

- sur le plan technique, cela suppose le transfert non seulement des CRP, mais encore de leurs supports informatiques, étroitement imbriqués à la gestion informatique du Trésor public ;
- sur le plan de l'organisation de l'Etat, cela s'analyse comme un transfert des services déconcentrés vers l'administration centrale, à contre courant de toutes les préconisations de bonne gestion publique.

B – L'intégration des fonctions du SP au réseau du Trésor public

Dans cette hypothèse, le SP deviendrait partie intégrante des services déconcentrés du Trésor public.

Deux schémas sont envisageables, mais tous deux inopérants :

- soit le SP est un service déconcentré spécialisé, distinct des CRP ;
- soit les fonctions du SP sont rattachées à celles des CRP, suivant une répartition géographique à déterminer.

Dans les deux sous-hypothèses, c'est une organisation qui non seulement ne renforcerait pas l'identité du régime de retraite, mais encore qui serait en régression par rapport aux dernières avancées liées au CIR et au CAS.

Le syndicat FO Trésor a avancé l'idée d'une variante de cette hypothèse sous forme d'une intégration du SP à la DGCP comme service de centrale ; les CRP semblant devoir alors demeurer dans leur organisation actuelle.

C – Le regroupement des fonctions exercées par le SP et les CRP dans une nouvelle entité

Concrètement, on imagine difficilement un double transfert à un autre service de l'Etat. Ce serait alors l'hypothèse de la constitution d'un établissement public dédié.

Le scénario d'un établissement public a été esquissé un temps lors du projet de réforme des retraites de 1995 et un amendement en ce sens a été repoussé durant l'été 2003, lors des débats parlementaires relatifs à la réforme des retraites.

Il ne satisfait que l'objectif de conforter l'identité du régime et soulève des objections lourdes :

- externalisation d'une mission de l'Etat qui lui a été confiée par la loi ;
- inconnue quant au montage financier pour la constitution d'un fonds de roulement très important, qui serait une dépense budgétaire nette, ainsi que la constitution des réserves de précaution nécessaires pour une caisse, à hauteur d'une fraction des engagements de retraite ;
- nécessité de reconstruire un système d'information complètement autonome.

D – Le regroupement des fonctions exercées par le SP et les CRP dans un SCN

La gestion du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat réunit des missions de pilotage, administratif et financier, et d'attribution de prestations.

Dans l'organisation de l'Etat, les services qui associent ainsi des missions de réflexion, d'animation et de gestion sur l'ensemble du territoire ont vocation à devenir des services à compétence nationale (SCN).

Pour satisfaire aux conditions de statut et d'efficacité du pilotage global, il n'est envisagé qu'un rattachement direct du SCN au directeur général de la comptabilité publique.

De ce point de vue, le SCN permettrait:

- de renforcer l'identité du régime vis à vis des différents partenaires : tutelle des organismes de sécurité sociale, autres régimes de retraites et administrations employeurs ;
- d'étendre l'identité budgétaire de gestion du régime au sein d'un BOP pensions qui désormais recouvrirait le périmètre de l'action pensions (SP et CRP) ;
- de concilier un maintien du pilotage du régime au sein du Minéfi, tout en laissant ouverte la possibilité d'association des différents acteurs du régime, notamment les administrations employeurs, dans une structure de gouvernance consultative ;
- d'associer fonctions d'administration centrale et de production et donc, comme le prévoit expressément les textes d'application des SCN, les différents statuts des personnels correspondants ;
- de garantir une conduite cohérente des évolutions du système d'information ;
- d'assurer l'exercice du dialogue social dans le cadre d'un comité technique paritaire
- d'associer un comité des usagers représentant les fonctionnaires en activité et les retraités³.

La section CFDT du SP –et sans préjuger des prises de position au niveau fédéral- ne soulève pas une opposition de principe, dans la mesure où cela permettrait de conserver au MINEFI la maîtrise de la gouvernance du régime des pensions civiles et militaires. Elle réserve toutefois sa position tant que toutes les conséquences d'une telle réorganisation n'ont pas été examinées et s'interroge sur d'autres formes d'association de l'ensemble des acteurs.

Pour sa part la section CGT du SP considère que, s'il lui faut se résigner à un rapprochement organique, seul le rattachement au ministre ou au SG emporterait son adhésion

Toutes les organisations professionnelles du SP se montrent très attachées au maintien d'un comité technique paritaire spécial qui est tout à la fois un acquis non négociable et la concrétisation de l'identité du régime.

Pour leur part, tous les syndicats de la DGCP ont manifesté leurs réserves sur la formule du SCN.

³ Une proposition en ce sens a été explicitement formulée par la section CFDT du SP comme une dimension majeure du SCN, qui légitimerait son institution.

§ 2. L'organisation et le contenu des travaux confiés à la mission

A - Une organisation pluridirectionnelle.....

- une équipe mixte sous la direction commune du directeur général de la comptabilité publique et du chef du service des pensions
- un comité de pilotage présidé par le Secrétaire Général et associant, autant que de besoin, d'autres acteurs du régime
- une concertation régulière avec les organisations syndicales⁴

B -chargée de définir aussi précisément que possible le cadrage juridique, fonctionnel, technique et budgétaire du rapprochement entre le SP et la DGCP.....

A ce titre, la mission d'étude sera chargée d'approfondir le calendrier de constitution du SCN. Elle devra également expertiser, notamment :

- la définition du contenu et des modalités du service à rendre à l'utilisateur⁵;
- l'organisation cible des services et de leurs attributions ainsi que les différents cheminements possibles ;
- les modalités d'intégration des systèmes d'information et en particulier la constitution des équipes projet SP-DGCP de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (CIR-NEPTUNE/PEZ) qui auront notamment en charge un premier chantier portant sur le rapprochement de CIR et de PEZ en vue de mettre en place un système intégré restituant une vision unique des pensionnés et de leurs prestations ;
- les questions relatives au statut et à la gestion des personnels ;
- les textes d'organisation à rédiger, y compris la mise en harmonie du code des pensions de retraite avec le nouveau dispositif ;
- l'intégration de la démarche de contrôle interne comptable au domaine du contrôle des droits à pension ;
- l'organisation de la communication externe et interne.

C -avec pour objectifs une conclusion de l'étude à l'automne 2007 et une mise en œuvre dans le cadre du rendez-vous de 2008.

⁴ La section CGT du SP, et dans une moindre mesure la section CFDT, insistent pour que soient organisées, à un niveau global, des rencontres périodiques entre l'ensemble des partenaires administratifs et sociaux.

⁵ Le syndicat CGT du Trésor et la section CFDT du SP ont fait valoir l'importance d'un service de proximité au pensionné, y compris pour un accueil physique.