

La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat

PRESENTATION

La gestion des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat est un cas typique des difficultés chroniques que l'Etat continue d'éprouver pour moderniser son administration.

Ce constat, déjà effectué par la Cour dans son rapport public particulier de 2003 sur les pensions des fonctionnaires, est, pour l'essentiel, ressorti inchangé, quatre ans plus tard, d'un ensemble de contrôles menés par la Cour en 2007 sur la chaîne de traitement des pensions de retraite, notamment de l'enquête, demandée par le président de la commission des finances du Sénat¹³⁹, sur le service chargé d'allouer les retraites.

Toujours, en place, l'organisation ancienne, propre à l'Etat, pour l'attribution et le paiement des retraites justifie de longue date une rénovation en profondeur. Si, de façon générale, les pensions sont bien versées dans les règles et à temps, le système de gestion utilisé se caractérise par une sous-productivité particulièrement coûteuse, puisque les économies possibles sont évaluées à 1 200 emplois, soit 40 % des effectifs actuels, et par une médiocre qualité de service.

139) Cette enquête a été réalisée en application des dispositions de l'article 58-2° de la (LOLF). Elle a donné lieu, en octobre 2007, à deux auditions par la commission des finances du Sénat, l'une des responsables concernés de l'administration, l'autre du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Ces débats et les travaux de la commission ont été publiés sous la forme d'un rapport d'information n° 27 (2007-2008).

Au cours des dernières années, aussi bien la réforme des retraites de 2003 (la loi Fillon) que celle des finances publiques de 2001 (la LOLF) ont accru la nécessité d'agir. Mais l'inertie a largement continué de l'emporter, avant tout en raison d'une défaillance de direction au sein de l'État : sous-estimation de l'enjeu de gestion, impulsion politique fugace, manque de vision, de détermination et parfois de savoir-faire managérial de la part de l'administration, difficulté à gérer l'interministérialité.

Les travaux de la commission des finances du Sénat, à la suite de l'enquête de la Cour et auxquels elle a été associée, ont confirmé ces carences. En soulignant toute l'importance des conséquences, tant pour le contribuable que pour l'utilisateur – fonctionnaire retraité ou en activité –, la commission a conclu en appelant à un engagement rapide de la réforme. En réponse, le Gouvernement a annoncé qu'elle sera lancée en 2008, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

Le régime de retraite des quelque 2,5 millions de fonctionnaires civils et militaires de l'Etat est géré par l'Etat lui-même.

Il en va autrement pour les autres fonctionnaires ou contractuels publics : les fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers relèvent, pour leurs retraites, de la Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL), tandis que les agents contractuels sont affiliés au régime général de la sécurité sociale et à une caisse complémentaire spécifique, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (l'IRCANTEC).

La gestion du régime propre aux fonctionnaires de l'État mobilise actuellement environ 2 800 agents. Le service des pensions du ministère chargé du budget – 460 emplois localisés principalement à Nantes –, qui attribue les pensions, est le pivot d'une organisation séculaire impliquant de nombreux autres intervenants : en amont, les ministères employeurs, qui préparent les décomptes des droits à pension des futurs retraités – au total, environ 1.800 emplois – ; en aval, les 27 centres régionaux des pensions – 450 emplois –, qui, dans le réseau du Trésor public, payent les retraites.

Chaque année, cette chaîne accorde environ 86.000 nouvelles pensions et verse 2 millions de pensions aux fonctionnaires retraités, représentant pour le budget de l'Etat une dépense annuelle de l'ordre de 40 Md€ Elle traite également les pensions de réversion versées aux veuves et veufs de fonctionnaires décédés, les allocations temporaires d'invalidité, les retraites du combattant, les pensions militaires

d'invalidité et les traitements – modiques - versés au titre de la Légion d'honneur¹⁴⁰ et de la médaille militaire¹⁴¹.

I - Une organisation administrative surannée

Le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) définit, pour les fonctionnaires de l'Etat, non seulement des règles mais aussi une organisation spécifiques. Géré par l'employeur dans ses propres comptes, le régime ne comporte pas de caisse et, a fortiori, pas d'affiliation à plusieurs caisses, comme c'est le cas pour la plupart des salariés, qui relèvent, pour leurs retraites de base, du régime général de sécurité sociale et, pour leurs retraites complémentaires, d'au moins une autre caisse.

Or, paradoxalement, ce facteur de simplicité de gestion ne se retrouve pas dans la pratique. Bien au contraire, fragmentée et mal articulée, l'organisation administrative traditionnelle qui continue de prévaloir entretient une sous-productivité structurelle que les efforts de rationalisation engagés ces dernières années n'ont guère atténuée.

A - Une gestion peu performante

1 - Une chaîne de traitement éclatée

Le service des pensions valide les retraites, au nom du ministre chargé du budget, à l'issue d'une procédure lourde, qui présente deux particularités :

- elle est déclenchée quelques mois seulement avant le départ en retraite, sous la forme d'une reconstitution de la carrière du futur retraité permettant de calculer ses droits à pension ;
- elle implique d'autres ministères et, au sein de ceux-ci, plusieurs services.

La démultiplication des intervenants qui s'ensuit n'est pas seulement liée à la diversité des parcours professionnels des futurs retraités. Elle résulte tout autant de l'organisation interne des ministères employeurs, particulièrement pour ceux à effectifs nombreux.

140) Les traitements, réservés aux décorés à titre militaire, sont compris entre 6,10€ par an pour un chevalier et 36,59 €par an pour un grand'croix.

141) 4,57 €par an.

Au ministère de l'éducation nationale, pas moins de 240 bureaux ou cellules, relevant des inspections académiques départementales, des rectorats ou des universités et autres établissements d'enseignement supérieur, constituent les dossiers de base, transmis ensuite au service des pensions du ministère, situé à La Baule qui les contrôle et communique les propositions de pension au service des pensions de Nantes.

Au ministère de la défense, les propositions adressées au service de Nantes font intervenir successivement trois niveaux :

- le premier, comprenant environ 600 entités administratives localisées dans les corps de troupe ou les bases aériennes et navales, où les dossiers sont établis ;
- le deuxième, formé de six « organismes gestionnaires » - un pour chacune des trois armées, pour la gendarmerie nationale, pour la délégation générale pour l'armement et pour le service des essences -, où les dossiers sont rassemblés et subissent une première vérification ;
- le troisième, à l'administration centrale du ministère, où la sous-direction des pensions, située à la Rochelle, procède à un nouveau contrôle avant l'envoi à Nantes.

Une fois la retraite allouée par le service des pensions de Nantes, le dossier est envoyé au centre régional des pensions dont relève le retraité, qui assure ensuite la gestion et le paiement de la pension.

2 - Un cloisonnement tenace

Les nombreux acteurs de cette chaîne agissent de façon cloisonnée, sans réelle coordination.

Le système d'information en est le reflet. Chaque ministère, voire chaque service, dispose de sa propre application, ce qui ajoute encore aux cloisonnements :

- VISA 3 pour le service des pensions de Nantes ;
- PEZ pour les centres régionaux des pensions ;
- pour les ministères employeurs :
 - o soit des applications propres à chaque ministère (PENSIONS pour le ministère de l'éducation nationale, PIPER pour celui de la défense et PENSOME pour celui de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables) ;
 - o soit une application, CONDOR, proposée par le ministère chargé du budget.

Cette mosaïque entraîne des redondances, notamment en matière de contrôle, et de multiples transferts de données électroniques et de documents papier.

La valeur ajoutée par chaque maillon de la chaîne n'est pas analysée et aucune autorité, ministérielle ou interministérielle – pas plus le service des pensions que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) -, ne s'estime investie de la responsabilité de veiller à l'optimisation du processus d'ensemble. L'interprétation de la réglementation peut même différer d'un service à l'autre.

B - Des progrès limités

De réelles améliorations sont intervenues au cours des dernières années, mais le plus souvent ponctuelles et, en tout cas, sans transformer fondamentalement l'organisation existante. L'absence persistante d'un véritable réseau des gestionnaires de pensions en témoigne. Globalement, le défaut d'efficacité subsiste.

1 - Des applications informatiques désormais interfacées

Si l'émiettement du système d'information n'a pas régressé, les applications sont désormais interfacées. Les avantages sont substantiels : suppression des doubles saisies, gains de productivité et sécurisation des traitements de données.

Pour autant, les inconvénients de l'éclatement demeurent, sous forme de redondances et corrélativement de surcoûts. En outre, la connexion, dans les ministères, entre leurs systèmes d'information de gestion de ressources humaines et ceux des pensions reste quasi-inexistante, le ministère de l'éducation nationale étant l'exception.

2 - L'amorce d'une sélectivité des contrôles

Longtemps, à chaque étape, les contrôles ont porté sur la totalité des dossiers et sur l'ensemble du contenu de chacun.

En 2006, le service des pensions de Nantes a commencé à appliquer, en son sein, un contrôle sélectif, fondé sur une analyse des risques, qui a abouti à un traitement allégé pour environ 10 % des dossiers. De leur côté, deux ministères, ceux de la défense et de l'éducation nationale, se sont aussi engagés dans cette voie, en 2007.

Toutefois, ces indéniables avancées dans la rationalisation des contrôles demeurent partielles et n'ont aucunement été concertées, alors que, pour être pleinement efficace et intéressante pour la réduction des coûts, une stratégie englobant l'ensemble de la chaîne s'impose.

3 - Une amélioration de la qualité du service

Depuis 2004, le service des pensions propose, sur son site Internet, une documentation et des informations synthétiques et pratiques sur les retraites des fonctionnaires, avec un simulateur de calcul de pension. Il a également mis en place un centre d'appels téléphoniques pour renseigner les retraités et futurs retraités.

La plupart des ministères ont pris des initiatives similaires et les centres régionaux des pensions consacrent eux-mêmes une part non négligeable de leur activité à renseigner les retraités.

Là encore, la coordination fait défaut et l'intérêt d'un « guichet unique », facilitant l'accès aux informations pour l'utilisateur et permettant de lui apporter un meilleur service, qui plus est à un moindre coût, n'a toujours pas été étudié.

4 - Des gains de productivité

A effectif constant, le service des pensions de Nantes a absorbé, entre 2001 et 2006, une augmentation de l'ordre de 20% du nombre des nouvelles pensions attribuées chaque année. Les effectifs des centres régionaux des pensions sont également restés stables. Ce constat est assurément positif.

Cependant, même si le caractère approximatif des données pour les ministères employeurs empêche de porter une appréciation précise sur le coût global de la chaîne, il reste patent que des gains de productivité particulièrement substantiels sont possibles. L'administration¹⁴² a récemment estimé qu'à moyen terme, une reconfiguration de la chaîne devrait permettre d'économiser 1.200 des quelque 2.800 emplois actuels, dont 900 dans les ministères employeurs.

Dans certains cas, l'actuelle dispersion géographique des emplois pourrait, certes, compliquer les redéploiements. En revanche, la moyenne d'âge relativement élevée des personnels aujourd'hui en fonction est de nature à faciliter les évolutions à moyen terme.

142) Lors des auditions organisées par la commission des finances du Sénat.

5 - Un statu quo dans l'organisation

Jusqu'à présent, aucune réorganisation notable n'a été engagée.

En amont de la chaîne, des rationalisations reconnues nécessaires de longue date tardent :

- au ministère de la défense, la suppression des divers organismes gestionnaires (deuxième niveau), qui avait motivé la création, en 1965, du service des pensions des armées, devenu depuis la sous-direction des pensions, n'est toujours pas effective et, quarante ans plus tard, se superposent trois niveaux de traitement des dossiers là où il n'en existait précédemment que deux ;

- au ministère de l'éducation nationale, le nombre de cellules déconcentrées n'a diminué que de quelques unités depuis 2003.

En aval, coexistent toujours, au sein du réseau de la direction générale de la comptabilité publique, 27 centres régionaux des pensions. Ce n'est qu'en mars 2007 qu'une première étude, demandée, par le ministre chargé du budget, conjointement au directeur général de la comptabilité publique et au chef du service des pensions, a été lancée en vue d'un « rapprochement », là où la rationalisation des fonctions de calcul et de paiement des pensions appelle à tout le moins un regroupement. Les conclusions étaient attendues pour la fin de l'année 2007. Dans le régime général des salariés, seuls trois centres informatiques suffisent à assurer ces tâches pour plus de dix millions de retraités.

II - Une refonte toujours en gestation

La réforme des retraites de 2003 a significativement modifié le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat¹⁴³ en le rapprochant du droit commun. Par voie de conséquence, elle a transformé, plus profondément encore, les besoins auxquels doit désormais répondre le système de gestion du régime.

Ce bouleversement a heureusement coïncidé avec la mise en place de la nouvelle organisation financière voulue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais la refonte de la gestion des retraites qui aurait dû en découler est restée en suspens.

143) Ces modifications valent pour les trois fonctions publiques.

A - L'évolution du régime

L'évolution vers un régime de retraite mieux individualisé et plus proche des autres régimes s'est accompagnée d'une réelle modernisation du cadre budgétaire et comptable.

1 - Des règles rapprochées du droit commun

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a étendu progressivement aux fonctionnaires les grandes règles communes que la réforme visait à généraliser.

Ainsi, la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite pleine (75 % du dernier traitement d'activité¹⁴⁴) a été portée de 37 années et demie à 40 années à compter du 1er janvier 2008 et à 41 années à partir du 1er janvier 2012. Les surcotes et décotes, majorant ou minorant la pension en fonction de la durée de cotisation, ainsi que la possibilité de dépasser les limites d'âge¹⁴⁵ - de deux années et demie au maximum - pour bénéficier d'une retraite à taux plein sont également applicables aux fonctionnaires.

La création, par la loi de 2003, d'un régime de retraite complémentaire obligatoire¹⁴⁶ pour la fonction publique, géré par un organisme autonome, l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), adossé à la Caisse des dépôts et consignations, a participé de cette même évolution.

2 - Un compte d'affectation dédié

Innovation de la LOLF (article 21), un compte d'affectation spéciale (CAS) permet désormais d'identifier, dans le budget et dans les comptes de l'Etat, l'ensemble des flux financiers du régime.

Les dépenses de pension versées aux fonctionnaires retraités (40 Md€ en 2006) y sont équilibrées par les cotisations prélevées sur les traitements des fonctionnaires en activité et par une contribution de l'Etat employeur. Appliqué à la masse salariale acquittée par chaque ministère,

144) 75 % du seul traitement indiciaire, et non pas de l'ensemble de la rémunération, puisque, les autres éléments, notamment les primes, ne sont pas pris en compte.

145) Les fonctionnaires ne peuvent rester en activité au-delà d'un âge limite, généralement de 65 ans.

146) Ce régime complémentaire, par points, couvre les rémunérations autres que le traitement, notamment une partie des primes.

le taux de cette contribution est calculé de telle sorte que le compte d'affectation spéciale soit en permanence équilibré.

Au progrès en termes de transparence financière s'ajoute la disponibilité d'une information sur les charges de personnel indispensable à la fois à la comptabilité d'analyse des coûts et à la gestion de la masse salariale.

Par ailleurs, grâce à la nouvelle comptabilité patrimoniale, l'annexe aux comptes annuels de l'Etat renseigne sur les engagements hors-bilan de l'Etat en matière de retraites : au 31 décembre 2006, la valeur actualisée des pensions à verser aux retraités et aux actifs présents à cette date y ressort, à législation constante et sur la base d'un taux d'actualisation de 2,5 %, à un montant de 941 Md€

3 - Un pilote budgétaire

La création du compte d'affectation spéciale a eu pour conséquence d'adjoindre au système traditionnel de gestion, centré sur une chaîne de production administrative de masse (décomptes et paiements), un nouveau volet, d'une tout autre nature, axé sur le pilotage et le contrôle budgétaire et comptable du régime.

Le rôle de pilote a été confié au chef du service des pensions, qui est responsable des deux programmes budgétaires du compte d'affectation spéciale concernant les fonctionnaires civils et militaires de l'État : le programme 741 « pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » (42 Md€¹⁴⁷ en 2007) et le programme 743 « pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » (3 Md€ en 2007). A ces deux programmes sont associés des objectifs et des indicateurs suivis dans les projets et les rapports annuels de performances soumis au Parlement.

Ainsi, depuis 2006, première année de mise en oeuvre, une véritable gestion financière du régime est amorcée. Ce progrès est majeur.

Dans le même temps, le chef du service des pensions, en devenant responsable des deux programmes, s'est vu reconnaître un rôle qui va au-delà de ses fonctions traditionnelles. Le service a commencé à recruter en 2007 des agents ayant des compétences adaptées aux nouvelles missions.

147) Dont environ 3 Md€ au titre de la compensation démographique inter-régimes.

B - La création du « compte individuel retraite » (CIR)

La loi du 21 août 2003 sur les retraites a instauré un droit, pour chaque affilié d'un régime obligatoire, à être informé sur sa situation individuelle en matière de retraite. Un groupement d'intérêt public, le GIP Information Retraite, a été chargé d'organiser la collecte des données nécessaires en provenance de tous les régimes et la transmission périodique, à chaque affilié, des relevés de sa situation individuelle et des estimations du montant de sa ou de ses retraites futures.

L'Etat s'est mis en mesure de remplir cette nouvelle obligation vis-à-vis de ses fonctionnaires, mais sans y voir d'emblée un levier de modernisation, pourtant exceptionnel.

1 - Un bouleversement inéluctable

Pour le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat, il en résultait inéluctablement un bouleversement : les reconstitutions de carrière étant effectuées seulement à l'approche du départ à la retraite, les informations requises ne pouvaient être tenues à disposition du GIP Information Retraite tout au long de la carrière.

L'organisation existante a donc été doublée, avec la création d'un compte individuel retraite (CIR) tenu par le service des pensions de Nantes. Ce compte va être alimenté au fil de la carrière par les ministères employeurs, dans l'immédiat selon un protocole rudimentaire. L'essentiel des travaux actuels porte sur l'intégration progressive de l'historique de toutes les carrières, tâche particulièrement lourde qui devrait être achevée fin 2012.

La montée en charge s'effectue sous l'égide d'un comité de pilotage co-présidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et le secrétaire général commun au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

L'envoi des premiers relevés individuels de situation (RIS), pour les personnes nées en 1957, et des premières estimations « indicatives globales » (EIG) du montant de retraite, pour les personnes nées en 1949, est prévu pour le deuxième semestre 2007.

2 - L'attente d'une décision

Tolérable durant une période transitoire, le doublon des chaînes de traitement, l'une pour l'attribution des pensions à partir des reconstitutions de carrière, l'autre pour l'alimentation des comptes individuels retraite, ne saurait perdurer.

Le compte individuel a logiquement vocation à servir aussi de base pour le calcul des pensions, les ministères employeurs l'alimentant annuellement, par exemple au moyen de la déclaration annuelle de données sociales (DADS). C'est d'ailleurs la préconisation faite, en février 2007, par le rapport d'audit de modernisation sur « la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'Etat ».

La mise en place de la chaîne de traitement du compte individuel retraite condamne l'organisation traditionnelle fondée sur la reconstitution des carrières. La substitution doit être anticipée sans tarder et faire l'objet d'un plan d'action concerté entre toutes les parties prenantes actuelles.

3 - Des enjeux essentiels

La réorganisation attendue doit être l'occasion de dégager progressivement les économies de personnel restées jusqu'à présent latentes.

Le conseil aux usagers devrait aussi en être facilité. Chaque fonctionnaire, en activité ou retraité, aura la possibilité d'accéder en ligne à son compte individuel, voire d'y actualiser directement certaines données personnelles.

Un autre avantage, tout aussi appréciable, sera la constitution d'une base de données fiable sur laquelle pourra s'appuyer le pilotage du régime. Pour les retraites des fonctionnaires, les services de l'Etat rencontrent actuellement de sérieuses difficultés pour effectuer des simulations et des projections, aussi bien démographiques que financières.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est urgent de passer à une réforme d'ensemble, jusqu'à présent restée orpheline, portant sur la totalité de la chaîne de traitement des pensions et fondée sur une vision prospective du régime de retraite et de son système de gestion.

Pour venir à bout de l'inertie qui a prévalu jusqu'à présent, la détermination des responsables administratifs est une condition essentielle, mais, à elle seule, insuffisante. Elle doit aller de pair avec une forte impulsion politique.

Autre impératif, la modernisation du système de gestion des pensions doit être placée sous la responsabilité d'un pilote administratif unique, clairement identifié et investi d'une autorité véritablement interministérielle. Il s'agit de fédérer les énergies à la fois dans les ministères employeurs et les services du ministre chargé du budget, mais aussi d'établir et de faire respecter des règles et une organisation communes. Que le même ministre ait aujourd'hui compétence pour le budget, les pensions et la fonction publique est un atout.

Il faut également un plan d'action construit et une véritable conduite du changement. Les restructurations d'emplois, en particulier, requièrent une planification de moyen terme et un accompagnement de gestion des ressources humaines appuyées sur le meilleur professionnalisme.

Enfin, les synergies avec d'autres projets en cours doivent également être prises en compte, notamment avec la mise en place de l'opérateur national de paye (ONP), créé en 2007 pour assurer à terme la paye de l'ensemble des agents de l'État, et la refonte des systèmes d'information en matière de ressources humaines des ministères employeurs.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Le traitement des pensions des fonctionnaires de l'Etat doit effectivement être rationalisé. Mais, c'est l'ensemble de ce traitement qui doit être pris en compte et cette rationalisation ne peut donc être envisagée que dans un cadre interministériel.

Comme le souligne la Cour, le ministère de la défense s'est engagé, depuis 2007, dans cette voie, notamment en ce qui concerne la sélectivité des contrôles, et d'autres mesures seront prises. Ainsi, il est indispensable de disposer de systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) pour l'ensemble des catégories de personnel afin d'accroître l'allègement des contrôles opérés par les gestionnaires.

Les travaux actuellement menés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et les premières décisions prises, s'inscrivent totalement dans le sens des préconisations de la Cour afin d'améliorer la gestion des pensions, au niveau interministériel comme au niveau ministériel. Il s'agira, en particulier, grâce à une meilleure organisation, de réduire fortement les effectifs et les chaînes d'intervenants, ce qui entraînera des gains de productivité importants tout en maintenant la qualité du service à l'égard des usagers.
