

La gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat : le risque d'une réforme tronquée

PRESENTATION

La Cour soulignait dans son rapport public annuel de février 2008 que le système de gestion des pensions, s'il produisait un service fiable, se caractérisait par une organisation notoirement insuffisante en termes de productivité, et appelait à une réforme d'envergure.

La réforme devait porter sur tous les acteurs de la chaîne de gestion :

- en amont, les ministères employeurs chargés, à l'approche du départ en retraite des agents, de reconstituer leurs états de service – activité mobilisant des effectifs importants ;

- au stade suivant, le service des retraites de l'Etat, relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), service liquidateur dépourvu de toute autorité sur une chaîne de gestion éclatée entre de multiples intervenants ;

- en aval, les 24 centres payeurs métropolitains, appartenant aussi à la DGFIP, dont le nombre devait être réduit.

Dans le suivi qu'elle consacrait à ce sujet dans son rapport public annuel de février 2009, la Cour relevait que les principes de cette réforme étaient désormais arrêtés, mais que leur mise en œuvre pratique n'était qu'ébauchée.

La réorganisation projetée devait se développer autour de trois axes :

- comme pour les salariés du secteur privé, la constitution d'un compte individuel de retraite (CIR) pour chaque fonctionnaire permettant l'enregistrement automatisé et continu de ses droits à retraite au fur et à mesure de sa carrière et facilitant notamment, depuis, 2007, l'envoi progressif des relevés de situation individuels ;

- une amélioration de l'information des actifs et des retraités, comme prévu par la loi du 21 août 2003 portant des réformes des retraites ;

- le passage, à terme, à un processus simplifié de liquidation des pensions reposant sur le compte individuel et permettant de dégager des gains de productivité, notamment dans les ministères employeurs, comme annoncé en décembre 2007 par le conseil de modernisation des politiques publiques.

La Cour a mené à l'automne 2011 une enquête pour faire un bilan de la mise en œuvre de cette réorganisation. Si de réels progrès ont été constatés, il existe cependant aujourd'hui un risque sérieux que la réforme soit largement vidée de sa substance.

I - Un pilotage de la réforme clarifié

La Cour avait souligné en 2009 la nécessité d'une forte impulsion politique pour mener à bien la réforme de la chaîne de gestion des pensions. Elle avait souhaité que cette réforme soit placée sous la responsabilité d'un pilote unique, investi d'une autorité interministérielle.

Deux innovations majeures sont intervenues postérieurement aux observations faites par la Cour : la création du service des retraites de l'Etat et celle d'un comité de coordination stratégique.

Le service des retraites de l'Etat (SRE) a été créé en août 2009. Succédant au service des pensions de l'Etat, ce service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) dispose d'une compétence élargie à l'ensemble de la chaîne de gestion des pensions, depuis l'établissement des dossiers de retraite jusqu'à leur paiement. Il met à disposition des ministères employeurs de nombreux appuis méthodologiques et opérationnels (notamment prestation d'aide à l'enrichissement des comptes, dispositif d'aide à la reprise des carrières antérieures, listes et indicateurs produits trimestriellement).

Il anime la mise en œuvre de la réforme auprès des ministères employeurs sans toutefois être doté de pouvoirs de contraintes vis-à-vis de ceux-ci. Ce choix implique que les instances d'arbitrage à caractère interministériel jouent pleinement leur rôle en cas de blocages susceptibles d'annuler une partie des effets attendus de la réforme.

Un comité de coordination stratégique (CCS) placé auprès du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique a été créé fin 2009 pour une durée de 5 ans. Pour les établissements publics et autres organismes employeurs de plus de cinq cents fonctionnaires d'Etat, un comité de pilotage spécifique a été constitué.

La création de ces instances de pilotage et la coopération que le service des retraites de l'Etat a su développer avec les employeurs ont permis d'engager une dynamique de changement. Celle-ci est cependant fragile et doit être entretenue. Une implication, notamment dans le comité de coordination stratégique, au moins des directeurs des ressources humaines, voire de leurs secrétaires généraux, est indispensable.

II - Un déploiement des comptes individuels de retraite à accélérer

Dans ses travaux précédents, la Cour indiquait que, si le processus de renseignement des comptes individuels semblait en voie d'être maîtrisé, la quantité et la qualité des données intégrées dans les comptes restaient perfectibles.

A - Des retards dans le déploiement

Au 30 juin 2011, 1,326 million de comptes individuels de retraite avaient été complétés sur un total de 2,165 millions, soit 61,3 %, alors que la cible avait été fixée à 65,4 %. Le rythme de fiabilisation des comptes est globalement insuffisant pour espérer atteindre l'objectif de 100 % de comptes complétés au 31 décembre 2012¹⁶⁷, si aucun effort supplémentaire n'est accompli.

L'écart par rapport à la cible à mi-année peut sembler faible, mais les comptes complétés à ce jour correspondent pour une part importante aux générations les plus jeunes, dont les dossiers sont les plus faciles à reconstituer, et qui étaient les moins urgents à compléter.

Dix-huit administrations sur trente et une sont en retard. C'est le cas en particulier des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'écologie et du travail.

B - Une adaptation encore incomplète des systèmes d'information

L'adaptation des outils informatiques permettant la liquidation sur la base du CIR a progressé, mais demeure incomplète.

¹⁶⁷ Cette échéance est prévue par l'article 2 du décret n° 2010-981 du 26 août 2010 relatif au compte individuel de retraite et à la procédure de liquidation des droits à pension.

Le nouvel outil PETREL, destiné à remplacer l'application utilisée par une grande partie des ministères employeurs pour la saisie du dossier de départ en retraite, est en voie de déploiement dans cinq administrations.

Parmi les six ministères et opérateurs disposant de leurs propres applications, seuls le ministère de l'écologie et France Télécom ont, à ce jour, fait connaître leur choix d'adopter le nouvel outil commun PETREL. Le maintien de systèmes d'information propres aux ministères ne serait pas cohérent avec les objectifs de la réforme.

Comme le choix effectué en termes de priorité de reconstitution des comptes individuels de retraite, ce maintien témoigne de réticences fortes à l'égard de la logique de basculement complet, vers le service des retraites de l'Etat, de la responsabilité de liquider les pensions.

III - Une réorganisation menacée d'être vidée de sa substance

Outre l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur, la réforme des modalités de gestion des pensions doit se traduire par des gains de productivité importants sur l'ensemble de la chaîne de gestion : services des retraites qui, au sein des ministères, sont chargés de reconstituer la carrière de l'agent à l'approche de son départ ; le service liquidateur des pensions ; les centres de paiement.

Il existe toutefois un risque fort que ces gains de productivité ne soient pas réalisés en totalité si les ministères employeurs maintiennent leurs propres services des pensions. La logique de la réforme implique que les fonctions assumées par ceux-ci le soient à l'avenir par le service des retraites de l'Etat.

A - Un objectif de gains de productivité revu à la baisse

La révision générale des politiques publiques avait prévu, qu'à l'horizon 2010-2011, la liquidation des pensions s'effectue sur la base des informations contenues dans le compte individuel de retraite.

Cette réorganisation a logiquement pour corollaire la suppression des services de pensions des ministères employeurs, en raison de la disparition du travail de reconstitution des carrières dont étaient chargés ces services, ce travail étant rendu caduc par le déploiement du compte individuel de retraite.

Les réductions d'emplois prévues en 2007 s'élevaient à 1 200 ETP¹⁶⁸, dont 900 ETP supprimés dans les ministères employeurs et 300 ETP à la DGFIP (au sein du service gestionnaire des pensions de l'Etat chargé de la liquidation, et dans les centres de paiement).

Or, ces chiffres ont été revus à la baisse, en raison, en particulier, d'une nouvelle estimation des effectifs consacrés à la reconstitution des carrières dans les ministères.

Réductions d'emplois prévues

en ETP	Estimation 2007 des effectifs	Réduction d'effectifs prévue initialement	Cible de suppression des effectifs	Estimation 2010 des effectifs	réduction revue actuellement (horizon 2016)	Cible de suppression des effectifs
ministères employeurs	1 800	-900	50%	1 373	-567	41%
DGFIP	1 000	-300	33%	979	-190	19%
Total	2 800	-1 200	43%	2 352	-757	32%

Source : SRE

La prévision de réduction des emplois est désormais de 757 ETP (567 dans les ministères employeurs, 190 à la DGFIP), soit seulement un tiers des effectifs globaux résultant de la dernière estimation (contre 43 % prévus initialement). La décruée des effectifs devrait en outre s'étendre jusqu'en 2016, soit dans des délais décalés de cinq ans par rapport à la prévision initiale, qui était au demeurant particulièrement ambitieuse.

B - Des redéploiements d'effectifs au profit du développement du droit à l'information

Le paiement était effectué en France métropolitaine par 24 centres régionaux de pension. Ces derniers ont été, en 2011, remplacés par 12 centres de gestion des retraites (CGR). Ce regroupement s'est traduit par la suppression de 60 ETP.

La réorganisation de la fonction « paiement et comptabilisation » au sein de chacun de ces centres devrait en outre conduire à une diminution supplémentaire des effectifs, déjà engagée à hauteur de 33 ETP.

¹⁶⁸ ETP : équivalent temps plein. L'ETP correspond à l'effectif physique multiplié par la quotité de travail. Ainsi, un agent à temps plein représente 1 ETP ; un agent à temps partiel (quotité de 50%, par exemple) représente 0,5 ETP.

La réforme s'est par ailleurs accompagnée de la volonté d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. Deux centres, Rennes et Bordeaux, sont ainsi plus spécifiquement chargés de répondre aux questions des retraités de la fonction publique de l'Etat et ont vu leurs effectifs augmenter en conséquence (40 ETP supplémentaires).

Globalement, les gains de productivité déjà réalisés s'élèvent à l'heure actuelle à 53 ETP pour environ 350 ETP employés fin 2011 dans les centres de gestion.

Les réductions d'emploi au niveau du service des retraites de l'Etat, qui compte aujourd'hui 450 agents, sont subordonnées à des gains de productivité réalisés au stade de la liquidation des pensions.

Ces gains sont d'autant plus cruciaux que l'activité du service des retraites de l'Etat, est appelée à évoluer de plus en plus dans le sens d'un renforcement de la relation avec l'utilisateur, en raison du développement du droit à l'information initié depuis la loi de 2003. Cette activité devrait donc mobiliser une part accrue des effectifs du service à l'avenir.

C - Le retrait indispensable des ministères employeurs

Par-delà les redéploiements déjà effectués, les réductions d'emploi affichées ne pourront être réalisées dans les ministères employeurs que si ces derniers tirent toutes les conséquences de la réforme sur l'organisation de leurs services.

Une majorité d'entre eux souhaitent pourtant demeurer impliqués dans l'information, l'aide à la décision pour le départ à la retraite et le traitement de la demande de départ, alors même que le service des retraites de l'Etat, grâce au CIR, sera le mieux à même de fournir aux agents une information complète et fiable. Le maintien de structures redondantes entre les ministères et ce service serait contraire à la logique de la réforme.

C'est au service des retraites de l'Etat qu'il revient désormais, à l'instar de ce qui se passe dans les autres régimes de retraite, de jouer le rôle pivot dans la gestion et l'information en matière de retraite. Il s'agit là d'un point clé pour la réussite de la réorganisation d'ensemble qui a été engagée.

Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que la réforme ne soit pas vidée de sa substance. Il faut qu'elle s'accompagne effectivement, dans les ministères employeurs, des gains de productivité attendus de la rénovation du processus de liquidation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Des progrès ont été accomplis depuis 2009 avec la création du service des retraites de l'Etat et de l'instance de concertation interministérielle que représente le comité de coordination stratégique. Le renseignement et la fiabilisation des comptes individuels de retraite progressent, mais le rythme en est encore insuffisant. La carte des centres payeurs a été simplifiée.

Encore convient-il que toutes les conséquences de la réforme soient tirées par les ministères employeurs et que les gains de productivité permis par la mise en place des comptes individuels de retraite deviennent effectifs.

Or il existe aujourd'hui un risque réel de voir la réorganisation prévue remise en cause sous l'effet du maintien de services de pensions dans les ministères employeurs. Ceux-ci entendent pouvoir continuer à délivrer une information aux futurs retraités alors même que cette information a vocation à l'être plus efficacement par le service des retraites de l'Etat.

La logique de la réforme exige que leurs tâches soient intégralement transférées au service des retraites de l'Etat.

La Cour recommande donc que ce point crucial soit clarifié rapidement et tranché par le Premier ministre.

SOMMAIRE DES REPONSES

Premier ministre	464
------------------	-----

REPONSE DU PREMIER MINISTRE

Trois ans après un premier bilan de la modernisation de la gestion des retraites de l'Etat qui mettait en lumière une mise en œuvre des principes décidés par le premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre, la Cour des comptes établit un bilan à mi-parcours de la réforme qui en souligne les réalisations concrètes.

Comme le démontre la Cour, la création du pilote de la réforme - le service des retraites de l'Etat (SRE) - et d'une instance de concertation interministérielle sur sa mise en œuvre - le comité de coordination stratégique (CCS) - a permis une modernisation de la gestion des pensions sur deux axes :

- un resserrement du réseau de paiement et de relation avec les retraités et la mise en place d'un centre d'appels effective fin 2011 ;

- le renseignement et la fiabilisation des comptes individuels de retraite (CIR) d'ici au 31 décembre 2012, assortis de plans d'actions pour rattraper le retard.

Le bilan de la Cour des comptes est nuancé sur ce dernier point. Bien que le retard observé à la fin du premier semestre 2011 soit pour une très large part dû à la surcharge causée par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui a occasionné des départs très importants de parents de trois enfants au 1^{er} juillet 2011, il fait l'objet d'une attention particulière.

Le rattrapage du retard nécessite la mise en œuvre de plans d'actions permettant de rejoindre la trajectoire prévue. Il a pu être vérifié, lors de la séance du CCS du 13 décembre dernier, que les ministères concernés avaient pris les dispositions nécessaires, au niveau décisionnel approprié. Leur engagement à compléter la totalité des comptes au plus tard en décembre 2012 a été réaffirmé.

La Cour observe en outre que plusieurs ministères n'ont pas adopté le portail PETREL (Portail des Éléments Transmis pour la Retraite de l'État en Ligne). L'utilisation de systèmes propres pour alimenter les CIR ne paraît pas un obstacle à la mise en œuvre de la réforme dès lors que ce choix, fait par les ministères ayant les effectifs les plus importants, consiste en une adaptation de leurs systèmes d'informations en se conformant au cahier des charges produit par le SRE.

La Cour estime que la réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat pourrait être « vidée de sa substance », à savoir des gains de productivité significatifs, si les employeurs venaient à conserver leurs propres services de pensions.

A ce jour, l'état des lieux de la réorganisation de la chaîne des pensions est le suivant :

- une partie significative des employeurs a prévu, soit dès 2013 soit après une période transitoire, de transférer au service des retraites de l'Etat la réception de la demande de départ en retraite et l'analyse de cette demande ;

- quelques employeurs, dont les effectifs sont peu nombreux, ont programmé une disparition à court terme de leur service de pensions. La majorité estime nécessaire de conserver une expertise pour répondre aux questions des agents.

Lors du CCS du 13 décembre 2011, il a été indiqué aux ministères que les schémas de relations avec les usagers élaborés dans le courant de l'année 2011 devraient, lorsque le transfert de tâches vers le service des retraites de l'Etat n'était pas suffisant, être revus dans les prochains mois.

La cohérence de la réforme suppose, comme le relève la Cour, l'identification du service des retraites de l'Etat comme pivot dans la gestion et l'information en matière de retraite. Ceci conditionne l'amélioration effective du service apporté à l'usager et la réalisation des économies attendues. La sécurisation des gains de productivité identifiés au niveau des ministères employeurs s'avère d'autant plus essentielle que le déploiement du droit à l'information pour la retraite et l'achèvement de la réforme de la gestion des pensions impliqueront des besoins supplémentaires pour le service des retraites de l'Etat sur les prochaines années.

S'agissant précisément des effectifs dédiés à la gestion des retraites dans les ministères employeurs, une nouvelle enquête, permettant d'affiner les chiffres, a été réalisée dans le cadre du comité de coordination stratégique et des trajectoires de réduction d'emplois ont été produites en 2010. Les effets en sont attendus surtout à partir de 2013, et la réalisation des économies prévues sera vérifiée sur ces bases.

Le bilan à mi-parcours de la Cour incite certes à être vigilant dans la mise en œuvre de la modernisation de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat. Il témoigne toutefois des progrès réalisés qui permettront à terme de rendre cette gestion plus efficiente et d'apporter un service de meilleure qualité à ses usagers. A ce titre, je considère que la modernisation de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat est emblématique de la réforme de l'Etat engagée sous l'impulsion du conseil de modernisation des politiques publiques.
