



Inspection générale des
Finances

N° 2006-M-050-20

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État

Etabli par

François AUVIGNE
Inspecteur général des finances

Jean-Pierre DARDAYROL
Ingénieur général des télécommunications

Anne-Michelle BASTERI
Inspectrice des finances

Yann LE TOURNEUR
Inspecteur des finances

Charlotte REBOUL
Inspectrice des finances

- Février 2007 -

**Inspection
générale des
Finances**

N° 2006-M-050-20

JANVIER 2007



Audit de modernisation

**La préparation
des dossiers de pensions des
fonctionnaires de l'État**

François AUVIGNE

Inspecteur général des finances

Jean-Pierre DARDAYROL

Ingénieur général des télécommunications

Anne-Michelle BASTERI

Inspecteur des finances

Yann LE TOURNEUR

Inspecteur des finances

Charlotte REBOUL

Inspecteur des finances



Introduction

Le régime des pensions civiles et militaires de l'État constitue un régime de Sécurité Sociale :

- Les pensions des fonctionnaires de l'État sont régies par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).
- Les dépenses sont prises en compte dans l'objectif de dépenses de retraite voté par le Parlement dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale.
- Les mécanismes de compensation démographique et de coordination entre régimes lui sont applicables, comme aux autres régimes de retraite de la sécurité sociale.

Les pensions civiles et militaires de l'État représentent des enjeux financiers et humains importants :

- L'État versera en 2007 46,5 Mds € de pensions (soit 17% de ses dépenses) à plus de 2 millions de pensionnés (PLF 2007)
- L'État devra également assurer la gestion et le financement des pensions de ses 2,5 millions de fonctionnaires actifs

Au regard de ces enjeux, amplifiés par les évolutions démographiques et la réforme des retraites, l'inspection générale des finances s'est engagée, à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État et du ministre de la fonction publique, dans une série de travaux sur la gestion des pensions de l'État, dans le but d'en améliorer l'efficience et la qualité de service.

■ L'enquête sur l'organisation de la gestion des pensions civiles de l'État (mars 2004) montrait les insuffisances actuelles du dispositif de gestion des pensions et invitait à tirer parti de la mise en place du droit à l'information retraite pour le rationaliser.

■ Une série de travaux conduits conjointement avec le conseil général des technologies de l'information (2005-2006) sur la réingénierie de la chaîne des pensions et des procédures de validation des services auxiliaires, d'affiliation rétroactive et de détachement ont permis de compléter ces analyses.

■ Le présent audit de modernisation sur la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'État vise à actualiser et enrichir ces travaux, à la lumière de la mise en place des comptes individuels de retraite.

Description du processus actuel d'établissement et de versement des pensions des fonctionnaires de l'État

L'État assure pour son propre compte

❶ L'établissement des droits à pension de ses agents partant à la retraite

En tant qu'employeurs, tous les ministères sont chargés d'établir les droits à pension de leurs fonctionnaires partant à la retraite :

- ◆ Deux ans avant le départ en retraite, ils reconstituent les états de service dans des dossiers d'examen des droits à pension (DEDP) communiqués aux agents
- ◆ Au minimum deux mois avant le départ, ils complètent le DEDP des derniers éléments de carrière, dans un dossier de demande de pension (DDP)
- ◆ Lors du départ de l'agent, les ministères prennent un arrêté individuel de mise à la retraite

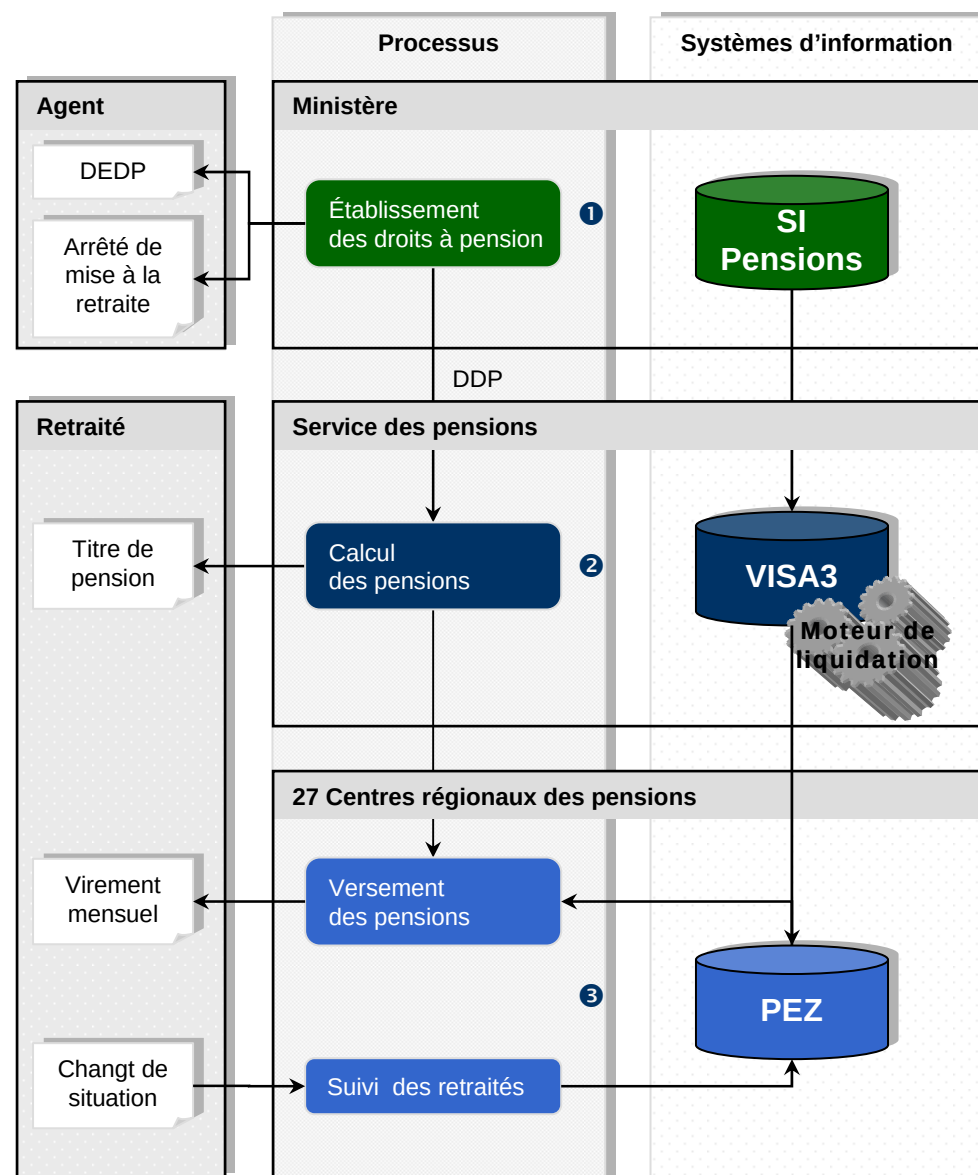
Il en va de même pour les établissements publics employant des fonctionnaires titulaires.

❷ Le calcul des pensions (ou liquidation)

Le ministère des finances centralise pour tous les ministères la concession et le calcul des pensions à verser aux agents. Ces fonctions sont confiées au Service des pensions, qui est un service d'administration centrale.

❸ Le versement des pensions aux retraités et ayant droit et le suivi des retraités

Le versement des pensions et le suivi des retraités (prise en compte des changements de situation personnelle) sont assurés par 27 centres régionaux des pensions de la direction générale de la comptabilité publique (ministère des finances).



Plan du rapport - Synthèse

PREMIERE PARTIE

LA GESTION DES PENSIONS DE L'ÉTAT EST ATYPIQUE ET PEU EFFICIENTE

1. En amont, les droits à pension des fonctionnaires partant à la retraite sont établis selon des modalités différentes de celles d'une caisse de retraite

11. Les droits à pension des fonctionnaires ne sont comptabilisés qu'à l'approche de la retraite
12. Les processus de collecte des informations ne s'appuient pas suffisamment sur les SIRH des ministères ou sur l'application de paye du Trésor public
13. L'organisation des ministères et les contrôles qu'ils pratiquent sur les dossiers de pension sont peu pertinents
14. Ce dispositif peine à assurer l'information des fonctionnaires et est consommateur de moyens

2. Les comptes individuels de retraite destinés à améliorer l'information retraite constituent un levier de rationalisation de la gestion des pensions de l'État

21. L'instauration d'un droit à l'information retraite impose de nouvelles obligations à l'État en tant que gestionnaire d'un régime de retraite obligatoire
22. Des comptes individuels de retraite (CIR) ont été créés pour assurer l'information retraite des fonctionnaires

23. Les comptes individuels de retraite pourraient permettre de rationaliser la préparation des dossiers de pensions de l'État
24. Le bilan de la mise en place du CIR reste, à ce stade, contrasté

DEUXIEME PARTIE

L'ÉTAT DOIT FAIRE ÉVOLUER LA GESTION DE SES PENSIONS VERS UNE ARCHITECTURE PROCHE DE CELLE DES CAISSES DE RETRAITE ET DU RÉGIME DE RETRAITE ADDITIONNELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. A court terme, la mise en œuvre du droit à l'information retraite doit être assurée
2. L'État doit évoluer vers une logique de caisse de retraite pour faciliter le travail des ministères dans la préparation des départs à la retraite de leurs fonctionnaires

21. La vocation du CIR à servir de base pour le calcul des pensions doit être affirmée
22. Cette évolution suppose de définir les modalités d'alimentation, à terme, du CIR

PREMIERE PARTIE : CONSTATS

La gestion des pensions de l'État est atypique et peu efficiente

1. En amont, les droits à pension des fonctionnaires partant à la retraite sont établis selon des modalités différentes de celles d'une caisse de retraite

- 11. Les droits à pension des fonctionnaires ne sont comptabilisés qu'à l'approche de la retraite
- 12. Les processus de collecte des informations ne s'appuient pas suffisamment sur les systèmes d'information de ressources humaines des ministères ou sur l'application de paye du Trésor public
- 13. L'organisation des ministères et les contrôles qu'ils pratiquent sur les dossiers de pension sont peu pertinents
- 14. Ce dispositif peine à assurer l'information des fonctionnaires et est consommateur de moyens

2. Les comptes individuels de retraite destinés à améliorer l'information retraite des fonctionnaires constituent un levier de rationalisation de la gestion des pensions de l'État

- 21. L'instauration d'un droit à l'information retraite impose de nouvelles obligations à l'État en tant que gestionnaire d'un régime de retraite obligatoire
- 22. Des comptes individuels de retraite (CIR) ont été créés pour assurer l'information retraite des fonctionnaires
- 23. Les comptes individuels de retraite pourraient permettre de rationaliser la préparation des dossiers de pensions de l'État
- 24. Le bilan de la mise en place du CIR reste, à ce stade, contrasté

11. Les droits à pension des fonctionnaires ne sont comptabilisés qu'à l'approche de la retraite

Les droits à pension des fonctionnaires ne sont pas comptabilisés en cours de carrière :

- Le ministère dernier employeur doit reconstituer les états de service des fonctionnaires à l'approche de la retraite. Il procède également :
 - ◆ A la validation des services auxiliaires (VSA) : rachat des droits à pensions acquis par les agents lorsqu'ils n'étaient pas titulaires. Cette procédure complexe n'est pas suffisamment encadrée au niveau ministériel et interministériel
 - ◆ A l'affiliation rétroactive (AR) au régime général de retraite des agents ayant servi l'État moins de 15 ans
- Le Service des pensions détermine le montant des pensions sur la base des informations transmises par les ministères.

La reconstitution des états de service en fin de carrière est une tâche très lourde pour le dernier employeur.

- En effet, les informations les plus anciennes n'existent souvent que sous format papier :
 - ◆ Cela s'explique par l'informatisation récente de la gestion des ressources humaines
 - ◆ Mais aussi par la mauvaise qualité voire l'absence de reprise des historiques de carrière dans les bases informatisées de données RH
 - ◆ Les ministères doivent donc travailler à partir des dossiers papier des agents

Ce fonctionnement se démarque de celui d'une caisse de retraite.

- Dans ce cadre, les droits des assurés sont ouverts tout au long de leur carrière :
 - ◆ Un compte individuel est ouvert à l'occasion du premier emploi de l'assuré
 - ◆ Les caisses sont informées annuellement des modifications intervenues dans la situation des assurés
- Les comptes sont alimentés par les informations transmises par les employeurs successifs des assurés :
 - ◆ Les employeurs adressent chaque année aux organismes sociaux des déclarations annuelles des données sociales unifiées (DADS-U) permettant d'établir les droits acquis par les salariés au cours de l'année écoulée
 - ◆ Ces déclarations sont généralement issues des systèmes d'information utilisés pour établir la paye des assurés

Toutefois, le régime de retraite additionnelle de la fonction publique fonctionne selon le principe d'une caisse de retraite :

- Alimentation en flux d'un compte individuel ; ce régime de capitalisation n'a pas eu besoin de reprendre un historique antérieur à sa création au 1er janvier 2006
- Emploi de la déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADS-U).

12. Les processus de collecte des informations ne s'appuient pas suffisamment sur les SIRH des ministères ou sur l'application de paye du Trésor public

La collecte des informations n'est pas systématiquement automatisée

- Seuls les ministères de l'Éducation nationale et de la Défense s'appuient sur leurs SIRH pour reconstituer les états de service de leurs agents :
 - ◆ Les applications utilisées pour transmettre les informations au Service des pensions sont abondées par des extractions des SIRH (et dans le cas de la Défense, des bases de données paye), qui sont ensuite validées par leurs bureaux des pensions, limitant ainsi les ressaisies
- Les autres ministères n'ont pas créé d'interface entre leurs SIRH et leurs outils « pensions » :
 - ◆ L'absence d'interface les contraint à ressaisir les données déjà présentes dans les SIRH
 - ◆ Cette rupture de chaîne s'ajoute à la rupture constatée par ailleurs entre la RH et la paye : à l'exception de l'Agriculture et de l'Intérieur, les ministères ne s'appuient pas non plus sur leurs SIRH pour collecter les informations permettant d'établir la paye de leurs agents; ils disposent donc de trois chaînes de gestion indépendantes : RH, paye et pensions
 - ◆ Les ressaisies entraînent des risques de divergences entre les bases, d'autant plus problématiques qu'aucune procédure ne garantit la synchronisation des bases

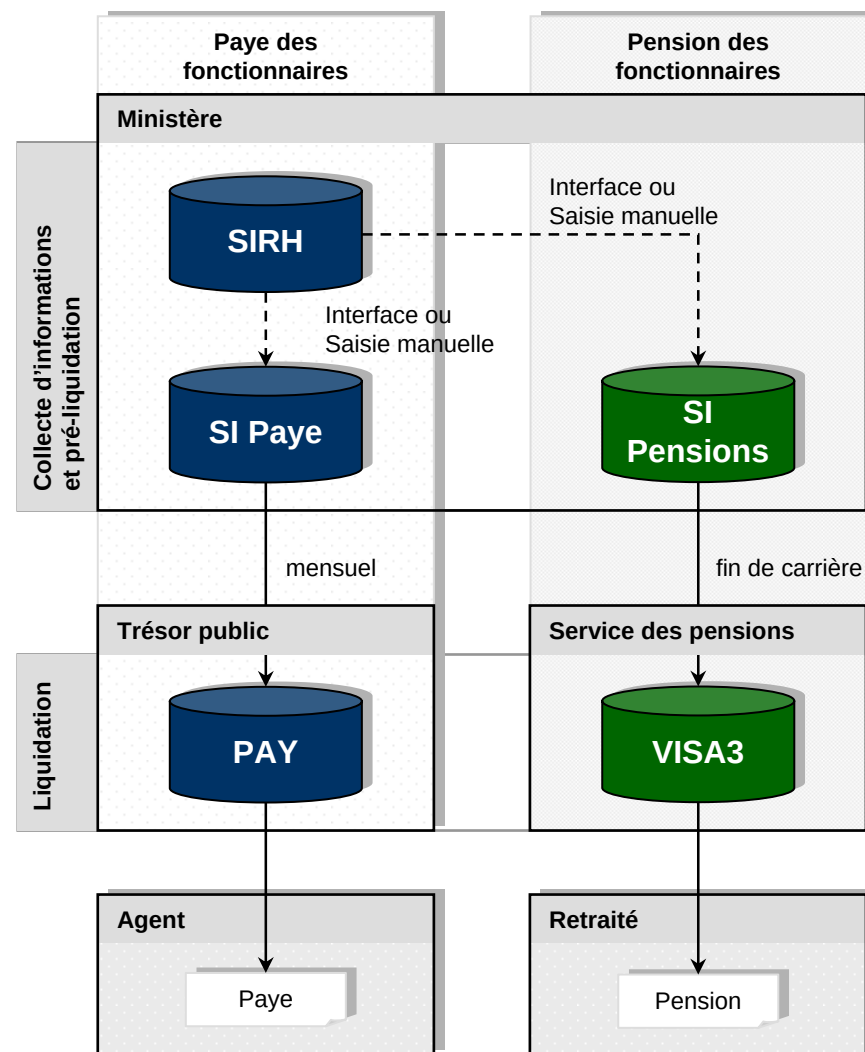
- Les données de paye du Trésor public, bien que largement contrôlées, ne sont pas non plus utilisées pour abonder le dossier de pension.

La reconstitution des droits des fonctionnaires ayant changé d'employeur est complexe

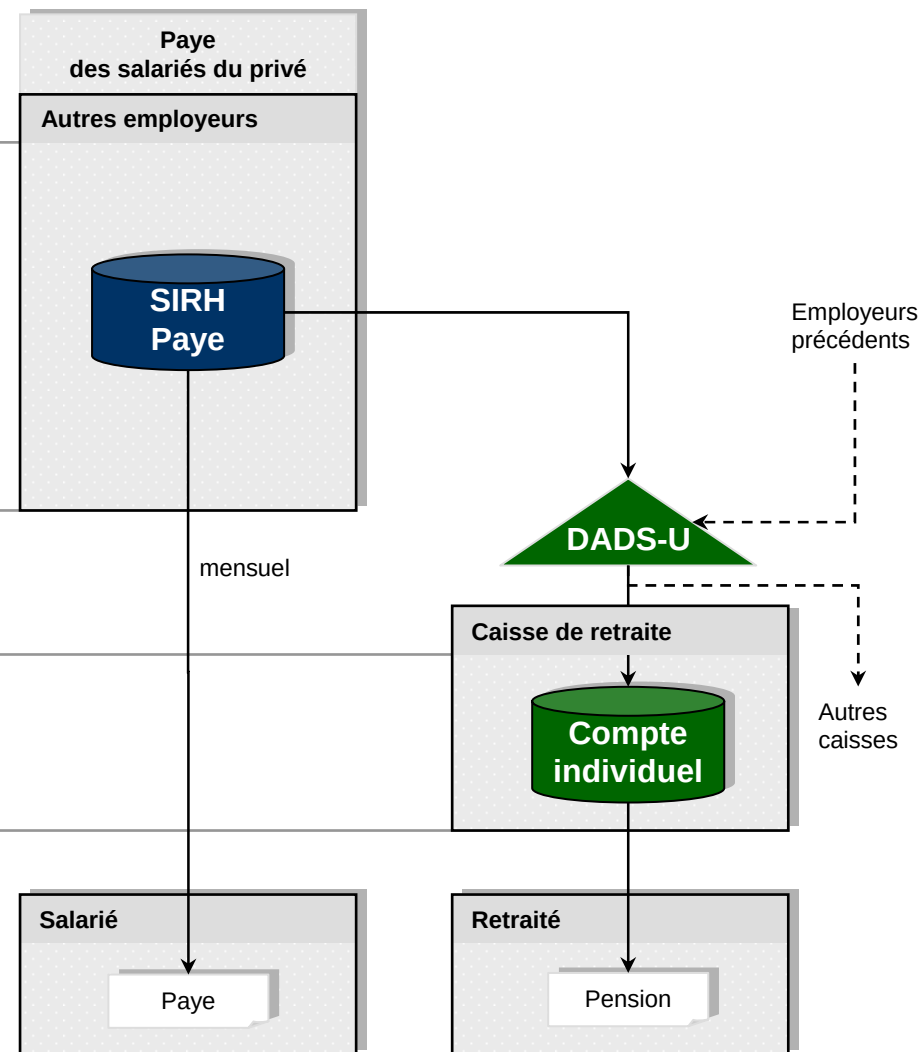
- L'information sur la carrière d'un agent est souvent détenue par ses employeurs successifs ;
- Elle n'est pas centralisée au cours de la carrière de l'agent ;
- Les échanges d'information entre employeurs ne sont pas normalisés ; en particulier, l'interopérabilité des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH) n'est pas assurée.

Schémas comparatifs État / caisse de retraite

■ Schéma État : 3 processus séparés : RH/paye/pensions



■ Schéma caisse de retraite



13. L'organisation des ministères et les contrôles qu'ils pratiquent sur les dossiers de pension sont peu pertinents

Au sein des ministères, l'éclatement des compétences nuit à la qualité de l'expertise et du service rendu aux agents

- La gestion des pensions est généralement organisée en deux niveaux :
 - ◆ Tous les ministères ont constitué un bureau des pensions, interlocuteur unique du Service des pensions, pour valider le DEDP et constituer le DDP
 - ◆ Ces bureaux s'appuient sur les services RH centraux et locaux pour collecter les informations et prendre les arrêtés de mise à la retraite (compétence des autorités gestionnaires de corps)
- L'éclatement de l'expertise entre les bureaux des pensions et les services déconcentrés fragilise la chaîne des pensions :
 - ◆ La déconcentration du traitement des VSA et AR est source d'insécurité juridique et de délais excessifs de traitement en l'absence d'un encadrement par la centrale de ces procédures complexes (reconstitution des historiques de taux de cotisations, traitement comptable en lien avec les caisses de retraite du régime général)
 - ◆ Elle représente en outre une tâche lourde et sans valeur ajoutée décisionnelle pour les échelons locaux

Les contrôles exercés par les ministères sont peu pertinents

- Dans les ministères, la constitution des DEDP et DDP entraîne des contrôles redondants entre les différents acteurs.
 - ◆ Les services RH et les bureaux des pensions coordonnent mal leurs politiques de contrôle
 - ◆ Les vérifications restent le plus souvent formelles
- Les contrôles, concentrés au moment du départ en retraite des fonctionnaires, sont rarement mis à profit pour fiabiliser les bases de données RH :
 - ◆ En l'absence de procédures garantissant la synchronisation des bases RH, paye et pensions, les erreurs relevées lors de la constitution des dossiers de pension des fonctionnaires ne permettent pas d'améliorer la qualité des données RH

Le Service des pensions a en revanche fait évoluer son dispositif de contrôle des informations transmises par les ministères

- D'un contrôle auparavant exhaustif, il passe progressivement, depuis le 1er juin 2006, à un contrôle sélectif axé sur les dossiers complexes. Les dossiers « simples » des ministères pour lesquels des tests préalables ont montré une bonne fiabilité des informations transmises ne font plus l'objet que de contrôles informatiques. D'ici fin 2006, l'objectif est de concéder ainsi 10% des dossiers.
- Des contrôles *a posteriori* sont également réalisés selon une analyse de risque sur des échantillons de dossiers dans le délai légal de révision de la pension (six mois).

14. Ce dispositif peine à assurer l'information des fonctionnaires et est consommateur de moyens

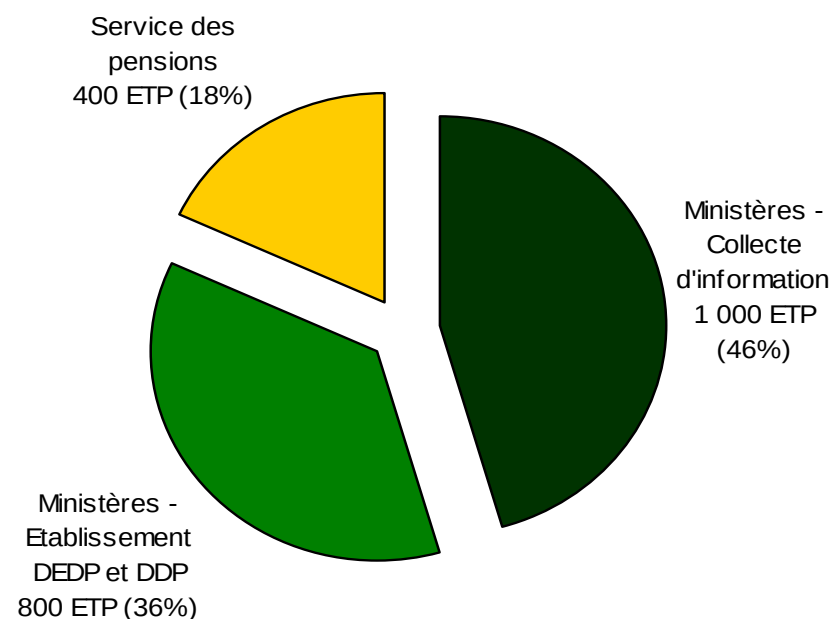
L'information retraite est fournie tardivement et de façon incomplète aux agents

- La réglementation n'impose d'informer les agents que deux ans avant le départ en retraite, par la procédure du dossier d'examen des droits à pension (DEDP).
- Mais les DEDP ne comprennent pas d'évaluation du montant de la pension auquel peut prétendre l'agent. Il lui est seulement demandé de vérifier que ses états de service ont été correctement reconstitués.
- En outre, certains ministères ne respectent pas leurs obligations et ne parviennent pas à établir les DEDP de tous leurs agents dans les délais légaux.

La préparation du départ en retraite des agents mobilise des effectifs importants

- Au total, l'établissement des droits à pension des agents et le calcul de leurs pensions mobilisent environ 2 200 ETP.
- Les ministères regroupent près de 1 800 ETP, dont :
 - ◆ Quelques 800 ETP qui participent à l'établissement des DEDP et des DDP dans les bureaux des pensions de ministères
 - ◆ Et près de 1 000 ETP qui participent à la collecte de l'information dans les services déconcentrés
- Au Service des pensions, un peu plus de 400 ETP sont mobilisés sur ces fonctions.

Effectifs mobilisés sur la préparation du départ en retraite



21. L'instauration d'un droit à l'information retraite impose de nouvelles obligations à l'État en tant que gestionnaire d'un régime de retraite obligatoire

La loi du 21 août 2003 a instauré un droit à l'information retraite

- Cette loi reconnaît un droit individuel des assurés à l'information sur leur retraite :
 - ◆ « *Toute personne a le droit 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* » (article 10 de la loi)
 - ◆ Ce droit se traduit par l'obligation, pour les régimes de retraite, de communiquer périodiquement aux assurés des informations sur leurs droits à retraite consolidés inter-régimes
- Elle pose le principe de l'inter-communicabilité des données entre régimes de retraite :
 - ◆ Ce principe doit permettre de consolider les droits à la retraite acquis par les assurés tout au long de leur carrière
- Un groupement d'intérêt public « Info-Retraite » (GIP-IR) a été constitué afin d'assurer la mise en œuvre de ce dispositif :
 - ◆ Il regroupe tous les régimes obligatoires de retraite (régimes de base et complémentaires)
 - ◆ Le GIP-IR a mis en place
 - Une plate-forme d'échange et de consolidation inter-régimes
 - Un outil de simulation inter-régime m@rel

L'État doit améliorer l'information retraite fournie à ses agents

- Le Service des pensions va devoir délivrer une information périodique sur les droits à retraite en cours de carrière et non plus seulement à partir de 58 ans :
 - ◆ L'État devra fournir à ses agents un relevé de situation individuelle (RSI) à partir de 35 ans selon une périodicité quinquennale ou sur demande. Ce relevé contient l'information sur l'ensemble des droits que l'agent s'est constitué en inter-régimes durant sa carrière
 - ◆ Une estimation individuelle globale (EIG) devra également être fournie aux agents atteignant 55 ans, puis selon une périodicité de 5 ans. Outre les informations contenues dans le RSI, l'EIG contient une estimation du montant des droits à pension
- La montée en charge de ce nouveau dispositif sera progressive
 - ◆ Deux décrets du 19 juin 2006 précisent les modalités et calendriers de transmission de l'information aux agents
 - ◆ Des dispositions transitoires sont instituées entre 2007 et 2011

22. Des comptes individuels de retraite ont été créés pour assurer l'information retraite des agents

L'État a choisi de créer des comptes individuels de retraite (CIR)

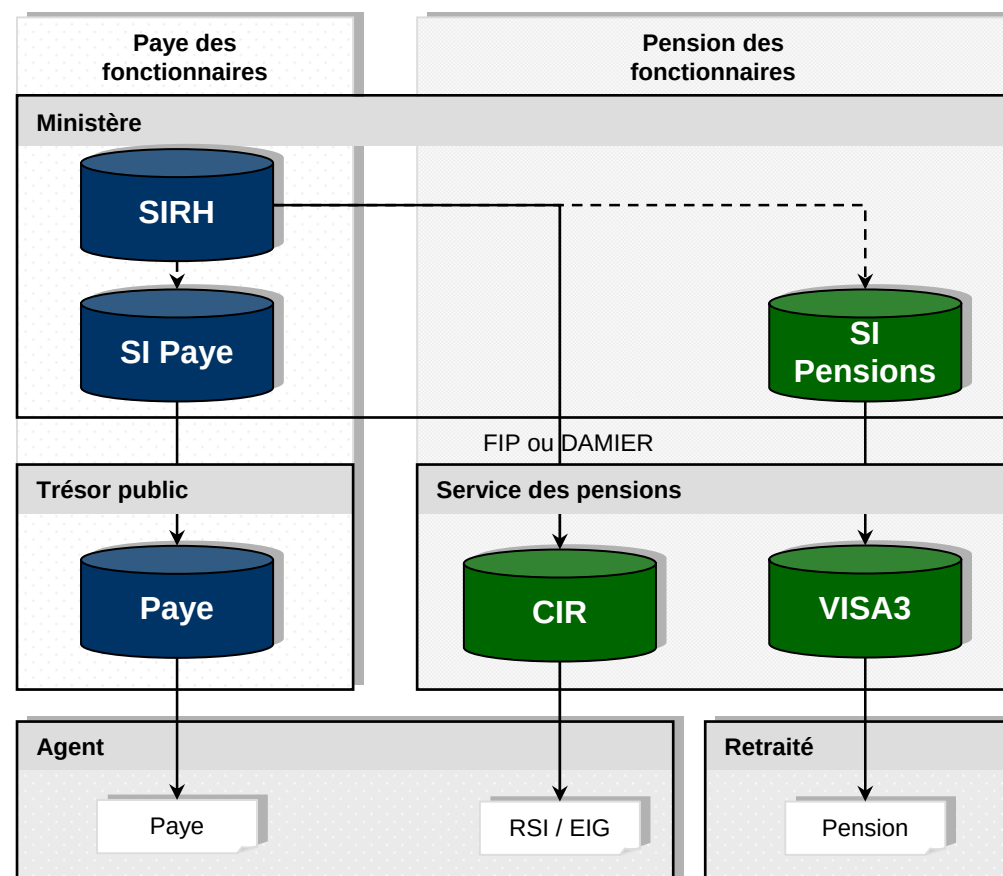
- Un CIR rassemble toutes les informations permettant de déterminer les droits à pension d'un agent.
- Le Service des pensions (SP) est au cœur du dispositif
 - ◆ Une circulaire du Premier ministre du 14 octobre 2004 institue, pour coordonner la mise en place du dispositif, un comité de pilotage et une équipe pluridisciplinaire pilotée par le SP, qui assure la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et la maîtrise d'œuvre du projet
 - ◆ La responsabilité de la gestion des CIR est confiée au SP, qui établira les RSI et EIG sur la base des informations fournies par les ministères et les autres régimes de retraite

Les modalités et le calendrier du dispositif ont été précisés

- L'architecture du dispositif des CIR repose sur :
 - ◆ Une nomenclature interministérielle des données, pour permettre les échanges d'informations entre ministères
 - ◆ L'alimentation du CIR à partir des SIRH ou des applications de pensions des ministères par le biais d'un fichier d'interface partenaire (FIP) défini en 2005 par le SP
 - ◆ Un outil de saisie DAMIER, mis à la disposition des ministères par le SP pour les informations non contenues dans leurs bases de données RH ou pensions

- Trois étapes d'alimentation préalables à la première campagne d'envoi des RSI et EIG ont été définies :

- ◆ Étape 1 : création des 2,7 millions de comptes individuels
- ◆ Étape 2 : alimentation initiale de l'ensemble des comptes individuels en données de carrière
- ◆ Étape 3 : traitement des premières cohortes de RSI et EIG à partir de 2007



23. Les comptes individuels de retraite pourraient permettre de rationaliser la préparation des dossiers de pensions de l'État

Le CIR pourrait se substituer au dispositif actuel de collecte de l'information

- Le CIR contient l'ensemble des informations nécessaires à la liquidation des pensions :
 - ◆ Jusqu'à présent, ces informations n'étaient collectées qu'en fin de carrière par les ministères employeurs, et n'étaient pas stockées dans une base de données historisée
 - ◆ En créant une base de données sur les droits à retraite des agents, le CIR permet d'établir les RSI et les EIG. L'EIG contient les informations nécessaires au calcul des pensions, moyennant les derniers éléments de carrière
- Le CIR sera mis à jour annuellement :
 - ◆ Après l'initialisation des comptes en 2007, les données seront actualisées par les ministères
- Le CIR pourrait donc se substituer aux procédures actuelles de préparation des dossiers de pensions :
 - ◆ Le droit à l'information retraite devrait substituer les RSI et EIG aux actuels dossiers d'examen des droits à pensions (DEDP) établis à 58 ans :
 - ▶ Dès 2007 pour les catégories sédentaires
 - ▶ Pour les catégories actives, pouvant faire valoir leur droit à pension avant 55 ans (35% des effectifs de l'État), le dispositif n'est pas encore arrêté

- ◆ Le CIR pourrait également se substituer aux dossiers de demande de pensions (DDP) pour la liquidation des droits
 - ▶ Le CIR constituerait la base d'informations, déjà validées, permettant le calcul des droits à pension

Cette évolution suppose une alimentation du CIR par des données fiables

- La centralisation des états de service des agents en cours de carrière permettrait de passer d'une logique de stock à une logique de flux :
 - ◆ Passage d'une reconstitution des états de service en fin de carrière à un enregistrement annuel de ces informations
- Cette évolution nécessite de refondre et d'articuler, dans les ministères, les chaînes RH, paye et pensions :
 - ◆ Les ruptures de chaîne qui existent aujourd'hui entre la RH, la paye et les pensions doivent être supprimées pour permettre une alimentation en flux du CIR et la suppression des ressaisies
 - ◆ La mise en place d'interfaces peut se faire à différents niveaux : soit directement de la base de données RH vers le CIR, soit *via* la base de données de paye du Trésor public vers le CIR
- Les données doivent être validées par les ministères en amont de la transmission au CIR :
 - ◆ Les contrôles doivent être exercés en amont de l'alimentation du CIR
 - ◆ Ils doivent être contemporains à la prise de l'acte RH et non plus exercés, comme aujourd'hui, en fin de carrière

24. Le bilan de la mise en place du CIR reste, à ce stade, contrasté

Certaines orientations stratégiques du CIR ne sont pas stabilisées

- Les procédures de validation des données ne sont pas arrêtées :
 - ◆ Les ministères n'ont pas reçu de directives sur les contrôles à exercer sur les données transmises au CIR, ni sur le degré de fiabilité exigé
 - ◆ Pour le Service des pensions, actuellement seuls les contrôles informatiques ont été définis. Le Service est en train d'établir un référentiel des données pour caler les procédures de contrôle interne
 - ◆ L'objectif quantitatif (volume) est actuellement privilégié pour constituer une masse critique ; les objectifs qualitatifs (degré de fiabilité) devraient toutefois être exercés ultérieurement par l'exploitation des campagnes d'information
- Les finalités du CIR ne sont pas stabilisées :
 - ◆ La question de l'opposabilité à l'administration employeur des informations transmises dans le cadre des RSI et EIG n'a pas été tranchée
 - ◆ La vocation du CIR à se substituer aux procédures actuelles d'établissement des droits à pension n'a pas encore été affirmée ; le Service des pensions prévoit de sensibiliser prochainement les ministères sur ce point
 - ◆ Les modalités d'alimentation à terme du CIR n'ont pas été définies. Le choix du maintien d'une alimentation directe par les SIRH (ce qui suppose le maintien des FIP) ou du passage à une alimentation par l'intermédiaire de la paye (via la DADS-U, qu'il faudrait alors compléter) reste ouvert

Les ministères peinent, de ce fait, à se préparer aux échéances du CIR

- A court terme, les ministères sont confrontés à une augmentation de leur charge de travail :
 - ◆ Alors qu'ils ne traitaient qu'une cohorte par an, parfois partiellement, pour les DEDP, ils devront, jusqu'en 2011, traiter deux cohortes par an pour être en mesure à cette date de fournir les EIG aux agents âgés de 55 ans
 - ◆ Ils doivent procéder à l'alimentation initiale de l'ensemble des CIR en données de carrière
 - ◆ Ces nouvelles exigences s'ajoutent aux procédures actuelles pour les agents partant à la retraite dans l'intervalle
- La mise en place du droit à l'information est difficile :
 - ◆ Le droit à l'information risque de ne pas être assuré selon le calendrier prévu pour les 20% d'agents dont les comptes n'ont pu être ouverts (octobre 2006), leurs identités, telles que connues des ministères, n'ayant pu être validées en inter-régimes
 - ◆ Les dispositifs d'alimentation du CIR n'étant pas partout opérationnels (FIP), l'alimentation initiale des comptes en données de carrière risque d'être retardée
 - ◆ Les chantiers de fiabilisation des données ne sont pas engagés ou mal coordonnés avec les chantiers de fiabilisation des données RH (dans le cadre de la mise en place de nouveaux SIRH et/ou d'une interface avec la paye)

DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS

**L'État doit faire évoluer la gestion de ses pensions vers
une architecture proche de celle des caisses de retraite et du régime de retraite
additionnelle de la fonction publique (RAFP)**

- 1. A court terme, la mise en œuvre du droit à l'information retraite doit être assuré**
- 2. L'État doit évoluer vers une logique de caisse de retraite pour faciliter le travail des ministères dans la préparation des départs à la retraite de leurs agents**
 21. La vocation du CIR à servir de base pour le calcul des pensions doit être affirmée
 22. Cette évolution suppose d'approfondir le chantier de fiabilisation des données et de définir les modalités d'alimentation, à terme, du CIR

1. A court terme, la mise en œuvre du droit à l'information retraite doit être assurée

La mise en place et l'alimentation des comptes individuels de retraite doivent être finalisées

- Les ministères doivent finaliser les ouvertures des 20% de comptes individuels manquants (identités non certifiées) :
 - ◆ Ils devront vérifier la validité de leurs données d'état civil non certifiées et éventuellement les corriger
 - ◆ En l'absence de certification de l'identité, il sera impossible d'alimenter le CIR et encore moins d'envisager les échanges inter-régimes
 - ◆ Les fonctionnaires concernés ne pourront donc bénéficier du droit à l'information
- Ils doivent également mettre en place les interfaces FIP dans des délais compatibles avec le calendrier de traitement des premières cohortes. Ceci implique :
 - ◆ D'organiser les chantiers de fiabilisation des données et d'y affecter les ressources nécessaires dans les ministères
 - ◆ De créer et de compléter les champs de données manquants dans les SIRH ou les outils « pensions »
- Ceci permettra de limiter au minimum les saisies manuelles effectuées sous l'outil DAMIER :
 - ◆ Toutes les données présentes dans le SIRH mais ne pouvant être transférées par interface devront être ressaisies dans DAMIER
 - ◆ En outre, s'il n'est pas prévu de procédure d'alimentation parallèle du SIRH, la saisie de l'information retraite dans DAMIER ne se traduira pas par une meilleure fiabilité du dossier de l'agent dans la base de gestion RH

Les modalités de déroulement des campagnes annuelles doivent être précisées

- L'amélioration de l'information retraite pourrait susciter des demandes des agents :
 - ◆ Les agents recevant plus tôt qu'auparavant un RSI ou surtout une estimation du montant de leur retraite (EIG) pourraient solliciter de nouveaux renseignements ou demander des rectifications en cas d'erreurs
- Le dispositif de réponse aux agents doit être précisé :
 - ◆ Dans l'organisation cible, le Service des pensions devrait faire office de guichet unique et pourrait traiter directement les questions réglementaires et les demandes d'information; il pourra faire appel aux ministères si un accès au dossier papier de l'agent est nécessaire
 - ◆ La procédure doit garantir à terme que les rectifications opérées sur les données de l'agent sont bien répercutées dans le SIRH, en tous cas pour les périodes récentes (10 ans)
- Le statut juridique des informations communiquées aux agents dans le cadre des RSI et EIG doit être tranché de façon urgente, en concertation avec les autres régimes de retraite :
 - ◆ Reconnaître l'opposabilité aux employeurs des informations transmises supposerait, en tout état de cause, d'approfondir le chantier de fiabilisation des données (cf. *infra*)

21. La vocation du CIR à servir de base pour le calcul des pensions doit être affirmée

A iso-architecture, le rapprochement entre les chaînes pension et RH-paye améliorerait la productivité

- A l'exception de l'Éducation nationale et de la Défense, tous les ministères connaissent une rupture de chaîne informatique entre leur SIRH et leurs outils pensions.
- La mise en place d'interfaces entre les SIRH des ministères et leurs outils pensions permettrait de supprimer les ressaisies actuelles :
 - ◆ La plupart des données nécessaires au calcul des pensions serait transmise de façon automatisée depuis la base de données des personnels à l'application de pensions de chaque ministère au moment du départ en retraite
 - ◆ La préparation des dossiers de pensions serait de ce fait largement automatisée (suppression des ressaisies)
 - ◆ Toutefois, elle resterait fondée sur une logique de reconstitution de carrière à l'approche du départ en retraite avec, en conséquence, le maintien de contrôles concentrés sur les stocks de données et la mobilisation d'effectifs conséquents, comme c'est le cas aux ministères de l'Éducation nationale et de la Défense

Seul le passage à une logique de flux, permis à moyen terme par le CIR, engendrerait des gains de productivité vraiment significatifs

- La vocation du CIR à servir de base à la liquidation des pensions doit être affirmée au niveau interministériel.
- Les tâches de collecte et de contrôle des informations seraient automatisées *via* les SIRH et effectuées en flux continus tout au long de la carrière, ce qui permettrait de mettre un terme aux procédures actuelles de préparation des dossiers de pension :
 - ◆ A défaut, les ministères devront continuer à procéder à la reconstitution, en fin de carrière, des états de service des agents pour valider les dossiers de demande de pensions, alors même qu'ils auront déjà fourni ces informations au CIR, *via* les RSI et EIG, entraînant des dédoublements de procédures

L'État employeur se rapprocherait ainsi de l'architecture retenue par les caisses de retraite

- A cette occasion, des échanges devraient être initiés avec les caisses de retraite, notamment sur les sujets informatiques
 - ◆ En effet, dans un environnement réglementaire complexe et évolutif, les coûts informatiques des caisses de retraite et du service des pensions augmentent rapidement
 - ◆ La CNAV et la MSA ont initialisé une réflexion visant à permettre les échanges de modules applicatifs métiers
 - ◆ La mission souligne l'intérêt pour le Service des pensions de participer à ce mouvement dans une perspective de qualité, de réactivité et d'économie des systèmes d'information

22. Cette évolution suppose d'approfondir le chantier de fiabilisation des données et de définir les modalités d'alimentation, à terme, du CIR

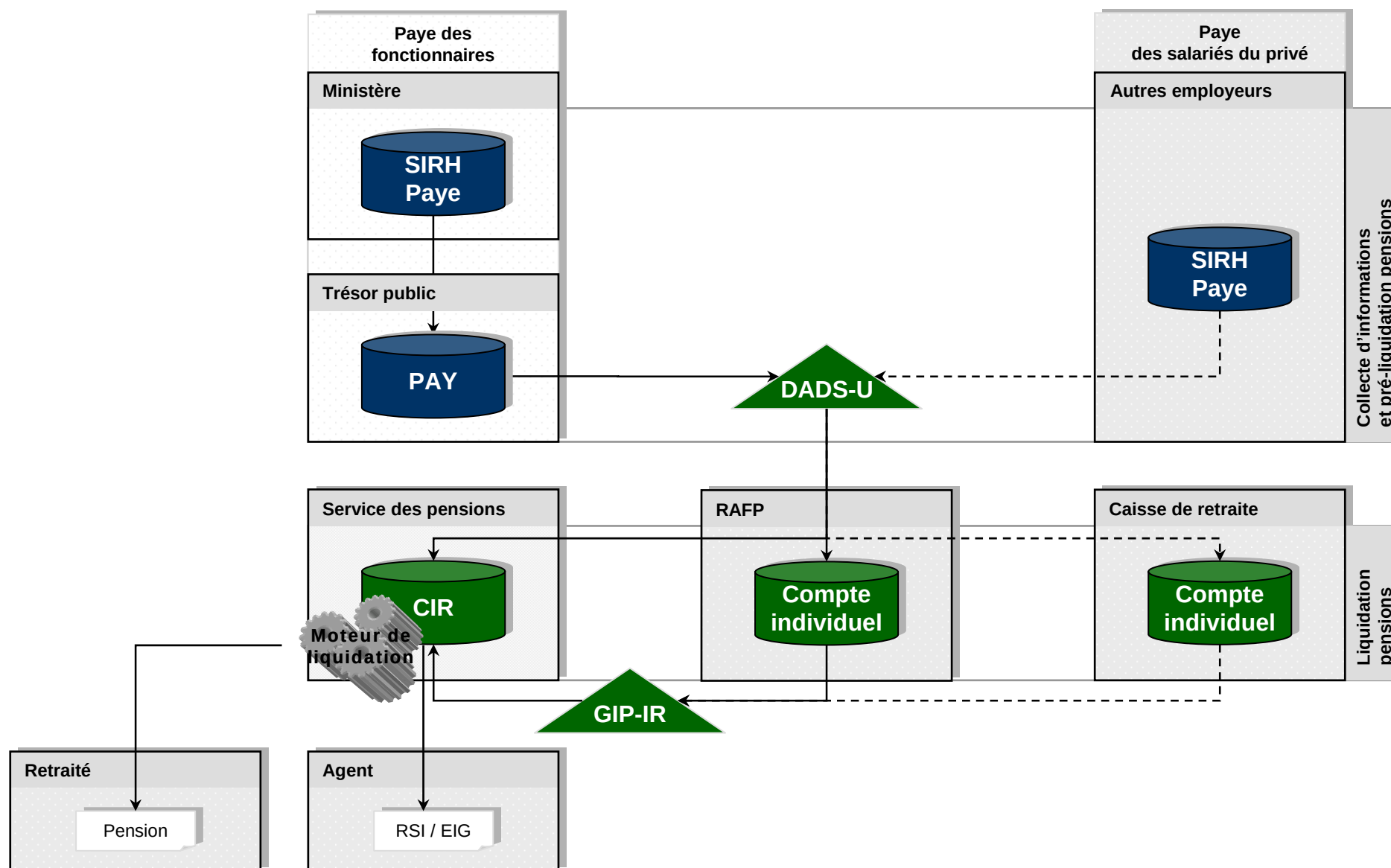
Le chantier CIR doit passer d'une logique quantitative à une logique qualitative

- La prise en charge par le CIR de la liquidation des dossiers de pension suppose d'accélérer le chantier de fiabilisation des données
 - ◆ Les objectifs du CIR sont aujourd'hui essentiellement quantitatifs (volume d'informations traitées)
 - ◆ Il convient de fixer des objectifs qualitatifs portant sur la fiabilité des informations collectées
 - ◆ Et surtout de fixer des procédures de validation par les ministères des informations qu'ils transmettent au CIR
- Ce chantier devrait être encadré par le Service des pensions
 - ◆ Le caractère « fiable » d'une information doit faire l'objet d'une définition acceptée par tous les acteurs
 - ◆ Les ministères ont besoin d'un encadrement méthodologique dont la responsabilité devrait revenir au Service des pensions
 - ◆ Les modalités des contrôles exercés par le SP doivent également être précisées (plan de contrôle et exigences qualité à définir)
- Le bon déroulement de ce chantier conditionne la capacité du CIR à prendre en charge la liquidation des dossiers de pension.

Une alimentation du CIR par la paye constitue le schéma le plus pertinent

- 3 dispositifs sont envisageables pour l'alimentation annuelle du CIR :
 - ◆ L'alimentation directe depuis les SIRH, par une interface FIP, est la solution qui a été retenue à court terme
 - ◆ La déclaration annuelle des données sociales unifiée, que l'État, en tant qu'employeur, est tenu d'adresser annuellement aux organismes de Sécurité Sociale, pourrait constituer un autre support d'alimentation du CIR
 - ▶ Soit directement depuis les SIRH
 - ▶ Soit *via* la paye, par le Trésor Public
 - ▶ Dans les deux cas, l'écart entre les données de la DADS-U et les informations nécessaires à la liquidation de la pension devra être mesuré et la DADS-U complétée (des informations détaillées propres au calcul des bonifications, services validés, rachats, mises à jour concernant les enfants, etc.)
- La mission préconise une alimentation par la DADS-U *via* la paye :
 - ◆ Elle apporterait une fiabilité supplémentaire à la chaîne : les contrôles exercés par le Trésor Public sur les données de paye des ministères fiabiliseraient davantage les informations
 - ◆ Elle a déjà été retenue dans le cadre du RAFP
 - ◆ Ce schéma est toutefois conditionné par la refonte de la chaîne de paye du Trésor Public et une prise en compte des spécificités de la fonction publique d'État dans la prochaine DADS-U (2008)

Schéma cible



Conclusion

Ces propositions permettraient d'améliorer conjointement la qualité de service et la productivité de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'État

- La qualité du service rendu aux fonctionnaires actifs et retraités serait accrue grâce à la mise à disposition plus tôt dans la carrière d'informations plus complètes aux fonctionnaires actifs.

- L'évolution du dispositif de préparation des dossiers de pension vers une logique de caisse de retraite permettrait de décharger les ministères de tâches lourdes et complexes qui ne constituent pas leur cœur de métier.

- La mise en œuvre des propositions de la mission dégagerait des marges de productivité et permettrait de réaffecter une grande partie des 1 800 agents des ministères :

- ◆ Ces gains pourraient être obtenus de façon progressive à partir de 2011 (année de préparation de la campagne des EIG pour 2012), date à laquelle le traitement des EIG s'effectuera à partir des RSI déjà constitués par le CIR et complétés dans une logique de flux annuels

- L'institution d'un guichet unique au Service des pensions à destination des fonctionnaires en activité devrait aussi pouvoir renseigner les pensionnés. Une étude devrait être conduite pour mesurer l'adaptation nécessaire des systèmes d'information.

Les décisions à prendre à l'issue de l'audit

- 1. Arrêter les évolutions stratégiques de la préparation des dossiers de pensions de l'État, en affirmant la vocation du CIR à se substituer aux procédures actuelles**
- 2. Définir les modalités pratiques d'évolution du dispositif de gestion des pensions pour permettre au CIR d'assurer la liquidation des pensions :**
 - ◆ Accélérer le chantier de fiabilisation des données
 - ◆ Et choisir le mode d'alimentation en flux (de préférence via la paye)
- 3. Lancer une mission d'étude sur les voies de cohérence des activités assurées au profit du pensionné par le Service des Pensions et le réseau du Trésor Public**

Fait à Paris, le 23 janvier 2007



François AUYGNE

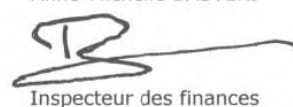
Inspecteur général des finances



Jean-Pierre DARDAYROL

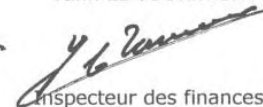
Ingénieur général des télécommunications

Anne-Michelle BASTERI



Inspecteur des finances

Yann LE TOURNEUR



Inspecteur des finances

Charlotte REBOUL



Inspecteur des finances