



# **PILOTAGE ET TRANSPARENCE DES REGIMES DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES**

**Groupe de travail du 10 avril 2003**

## RENCONTRES AVEC LES ORGANISATIONS SYNDICALES / FICHES DE SEANCE

Thèmes	Date	Documents
<p><b>VI – Pilotage et transparence des régimes des retraites des fonctionnaires.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Progressivité de la réforme ;</li><li>▪ Organisation dans la durée du dialogue social sur le thème des retraites et suivi de l'application de la réforme dans la Fonction publique ;</li><li>▪ Transparence financière, compte de pension de la LOLF ;</li><li>▪ Information des futurs retraités sur leurs droits à la retraite ;</li><li>▪ Modernisation de la chaîne des pensions de l'Etat.</li></ul>	10 avril 2003	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fiche COR : « L'information des assurés sur leurs droits à la retraite. » ; rapport de Mme Vialettes du 12 mars 2003.</li></ul>

## PROGRESSIVITE DE LA REFORME

- Indépendamment de son contenu, les modalités d'application de la réforme devront être progressive.
- Le Premier ministre a annoncé lors de son discours le 3 février dernier devant le Conseil économique et social que la réforme ne concernerait pas les retraités et qu'elle serait progressive.
- La réforme du régime général a été étalée sur 10 ans pour le passage de 150 à 160 trimestres (+1 trimestre par an) et sur 15 ans pour le passage des 10 meilleures années aux 25 meilleures années (+1 année par an).
- Les modalités de mise en place dans le temps de la réforme des régimes de retraite sont un des éléments d'une juste répartition de l'effort de solidarité entre les générations présentes et à venir. Elles sont aussi une des conditions de son acceptabilité par les Français.
- On peut enfin souligner, dans la perspective d'un équilibre d'ensemble des régimes de retraite, l'importance numérique des générations des années 1945 à 1949, qui arriveront à l'âge de la retraite à partir de 2004 (tranche d'âge 55-59 ans en 2004). Ces générations représentent 3,9 millions de personnes, contre seulement 2,7 millions de personnes pour les générations des années 1940 à 1944.

<p style="text-align: center;"><b>ORGANISATION DANS LA DUREE DU DIALOGUE SOCIAL SUR LE THEME DES RETRAITES ET SUIVI DE L'APPLICATION DE LA REFORME DANS LA FONCTION PUBLIQUE</b></p>
--

### **Le Conseil d'orientation des retraites, lieu de débat sur l'avenir des retraites en France**

- Créé auprès du Premier Ministre par un décret du 10 mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites a des missions et déjà pour missions :
  - de décrire les perspectives à moyen et long terme des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
  - d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
  - de veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations.

Le Conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à répondre aux objectifs précédemment définis. Il remet au Premier Ministre, au moins tous les deux ans, un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite et proposant les mesures jugées nécessaires pour assurer leur équilibre à long terme. Ce rapport est communiqué au Parlement et rendu public.

### **Les évolutions envisageables pour l'ensemble des régimes**

- L'existence et les missions du Conseil d'Orientation des Retraites pourraient se voir donner une base législative. En outre, de nouvelles missions transversales pourraient lui être confiées, notamment :
  - suivre l'évolution respective des niveaux de vie des actifs et des retraités et du taux de remplacement ;
  - s'assurer de la mise en œuvre, en matière de retraite, du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.
- Parallèlement, il pourrait être procédé à un réexamen périodique, tous les cinq ans par exemple, des conditions de départ en retraite au regard des évolutions démographiques. Ce travail pourrait être confié à une commission qui serait habilitée à faire des propositions au Gouvernement.

### **La situation dans la Fonction Publique**

- Il n'existe pas à ce jour de lieu dans la Fonction Publique, où puisse réellement se développer une **approche paritaire des questions de retraite dans une logique employeurs publics / salariés de la Fonction publique**. Les conseils supérieurs de la Fonction Publique ne remplissent qu'imparfaitement ce rôle, en ce qu'ils se limitent à l'examen de textes.
- Les Fonctions Publiques territoriale et hospitalière, en revanche, voient leurs retraites gérées dans un cadre paritaire au sein de la CNRACL.
- De la même manière, la gestion des retraites complémentaires des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques est confiée à l'IRCANTEC, dont le conseil d'administration est également composé à parité de représentants de l'Etat et des affiliés.

- Les salariés du secteur privé, enfin, sont affiliés à des régimes gérés paritairement. Les conseils d'administration de la CNAV, de même que ceux des retraites complémentaires comprennent des représentants des organisations syndicales et patronales.
- Quel pourrait être à l'avenir le lieu du dialogue social dans la Fonction Publique, sur le thème des retraites ? Où l'Etat employeur et les représentants des agents pourront ils discuter des perspectives des régimes, etc. ? Quelles modalités pourrait prendre cette discussion ?
- Une piste envisageable pourrait être la réunion périodique d'une conférence des Conseils supérieurs de la Fonction Publique, instance évoquée par le ministre de la Fonction publique dans son discours du 16 octobre 2002 devant le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale.

## TRANSPARENCE FINANCIERE, COMPTE DE PENSION DE LA LOLF

- La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) prévoit la mise en place d'un compte pension. Ce compte devrait favoriser une plus grande lisibilité du coût et du financement des pensions des fonctionnaires de l'Etat.

### Article 21 de la LOLF

*« Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.*

*Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.*

*Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.»*

#### 1. Objectifs de la création du compte pension.

- L'article 21 de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 précise que les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires sont retracés sur un unique compte d'affectation spéciale, à compter au plus tard du 1<sup>er</sup> janvier 2006.
- Ce compte permettra d'améliorer la transparence en matière de coûts et de financement des pensions des fonctionnaires de l'Etat. Le niveau des engagements hors bilan des fonctionnaires de l'Etat (en méthode des droits acquis) s'élèverait à environ 700 Mds€, soit l'équivalent environ de 50% d'une année de PIB (source MINEFI).
- La création de ce compte permettra aussi de renforcer une approche de coût complet.

#### 2. Modalités de mise en œuvre.

- La création de ce compte d'affectation spéciale devrait retracer l'ensemble des opérations relatives aux pensions, y compris les coûts de gestion administrative. Il sera peut être nécessaire de procéder à une enquête exhaustive en vue d'identifier l'intégralité des recettes et des charges.
- Pour mémoire, le compte pension reconstitué et présenté dans divers documents tels que le « jaune » biennal relatif aux rémunérations et pensions dans la fonction publique comporte en charge : les pensions portées au chapitre 'pensions' des ministères ainsi que les transferts de compensation et de cotisations à la charge de l'Etat employeur et des ressources : les retenues salariales des fonctionnaires et militaires de l'Etat, les contributions des employeurs autres que l'Etat notamment celle de La Poste et de France Télécom, des transferts divers ainsi que la contribution implicite de l'Etat (25 Mds€ en 2002).

## INFORMATION DES FUTURS RETRAITES SUR LEURS DROITS A LA RETRAITE

Source COR : « L'information des assurés sur leurs droits à la retraite. »

- *« Le Conseil d'orientation des retraites a proposé, dans son premier rapport, que l'information des assurés sur leurs droits individuels à pension constitue l'un des principes majeurs du contrat entre les générations qui fonde le système français de retraites. »*

*Les assurés sont d'ores et déjà destinataires d'une quantité croissante d'informations sur les retraites, et le cas échéant, sur leurs droits personnels à pension. Toutefois, cette information n'est pas toujours aisément accessible, elle n'est pas non plus nécessairement complète et fiable. »*

### 1. Les enjeux qui plaident en faveur d'un développement de l'information des assurés.

- Si on ne connaît pas, dans le détail, les demandes précises des assurés en matière d'information sur leurs retraites, faute d'une enquête récente exhaustive, cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de demandes latentes.
- S'agissant du système français de retraite qui repose sur un contrat de solidarité intergénérationnelle, l'information des assurés constitue une garantie de transparence et un facteur de confiance dans le système.

Il est en effet légitime que, dans un système universel de retraite par répartition, chacun veuille être informé non seulement sur le produit des prélèvements opérés sur son salaire, mais aussi sur les droits dont il pourra bénéficier à la retraite dans la perspective notamment d'une plus grande liberté de choix.

- Sont ainsi peu lisibles et peu connus :
  - les barèmes de calcul des retraites qui peuvent déterminer le choix personnel des agents de leur âge de départ ;
  - le(s) régime(s) applicable(s) aux « polyassurés » : ils ne peuvent recourir actuellement à un organisme transversal qui leur donnerait gratuitement une information totale sur leurs droits à la retraite. On notera que la deuxième catégorie d'assurés la plus représentée parmi les « polyassurés » est constituée par des personnes qui ont été rattachées à la fois au régime général et à un régime de fonctionnaires ;
- Enfin, la mauvaise connaissance par les assurés de leurs droits fausse les comparaisons que chacun fait avec la situation des autres catégories d'assurés.

Dès lors, la question de la création d'un compte individuel de pension se pose pour l'ensemble des assurés tous régimes confondus. Il est, notamment, impossible d'envisager de délivrer une information fiable aux polyassurés sans qu'un effort ne soit fait pour rassembler les informations qui leur seront nécessaires pour apprécier leurs conditions de départ à la retraite.

### 2. Les pistes envisageables pour améliorer l'information des futurs retraités.

- Deux axes de réforme de l'information des assurés peuvent être distingués, selon que cette information est adressée systématiquement à l'assuré ou selon qu'elle réponde à une demande expresse de l'assuré.

- L'amélioration de « l'information de droit » pourrait emprunter plusieurs voies : renseigner les assurés plus régulièrement sur leurs droits acquis ; leur délivrer une information approfondie à certaines étapes clés de leur vie professionnelle (lorsqu'ils entrent dans un régime de retraite ou lorsqu'ils en sortent, lorsqu'ils atteignent certains âges) ou lorsqu'ils envisagent d'en modifier certains aspects (accès au temps partiel, demande de disponibilité, etc.).
- L'amélioration de l'information délivrée sur demande. Les assurés formulent de plus en plus le besoin d'une information consolidée sur leurs droits à la retraite, notamment d'un point de vue prospectif.
- Il convient de réfléchir aux moyens de répondre à cette attente notamment par la mise en place de systèmes d'information tant à l'intérieur des régimes qu'entre les régimes.

## MODERNISATION DE LA CHAÎNE DES PENSIONS DE L'ÉTAT

- Les liquidations de pensions sont actuellement réalisées dans des conditions qui n'entraînent pas de retard dans la mise en paiement des retraites des agents.
- Toutefois, la gestion des pensions par les services de l'Etat semble souffrir de trois maux : son organisation est complexe, son système d'information est éclaté et ses procédures perfectibles.
- Le système d'information pourrait être amélioré afin de mieux répondre aux exigences de sécurité et d'efficacité que suppose la collecte, le contrôle et l'exploitation d'une masse importante de données.

### 1. L'organisation de la chaîne des pensions.

- La préparation des dossiers de proposition de pension est réalisée par les administrations d'emploi. Les services de retraites ministériels jouent un rôle d'intermédiaire entre les services de gestion de personnel qui détiennent les informations sur le déroulement de la carrière et le service des pensions de Nantes.
- Les conditions matérielles de transmission et de circulation des dossiers entre les différents acteurs sont complexes (niveaux d'informatisation disparates, doublement du support électronique par l'envoi de documents papiers). La difficulté des tâches de gestion se trouve amplifiée lorsque l'on examine la chaîne de traitement des validations de services auxiliaires. Dans la même optique, la gestion des périodes de détachement et des cotisations afférentes est tout particulièrement lourde.
- Or, l'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations d'après-guerre, les évolutions de la gestion prévisionnelle des effectifs, les demandes croissantes d'information des fonctionnaires, rendent nécessaire une adaptation de cette organisation.
- Dans l'ensemble, une simplification des procédures (normalisation et informatisation), allée à une redéfinition des rôles des différents acteurs, pourrait être nécessaire.
- Un réexamen de la conception traditionnelle des tâches de contrôle s'avèrerait nécessaire. Les principes d'exhaustivité et de contrôle sur pièce pourraient être redéfinis. Il s'agit de rendre possible la mise en place de techniques de contrôle plus modernes : contrôle des systèmes de contrôle ministériels, contrôle des chaînes informatiques, contrôles par sondages a posteriori (en axant les échantillons sur les populations à risque), contrôles sur place.

### 2. Les systèmes d'information.

- Un effort d'évaluation des besoins informatiques nouveaux ainsi qu'un plan de modernisation et de suivi paraissent nécessaires en coordination avec les mesures adoptées en matière de gestion des personnels. Il est techniquement indispensable dans l'optique d'une mise en œuvre du droit à l'information tel que préconisé par le Conseil d'orientation des retraites.

### 3. Des coûts mal cernés.

- L'absence de comptabilité analytique, caractéristique générale de la gestion de l'Etat à ce jour, ne permet pas d'appréhender de façon précise les coûts de gestion. La création du compte d'affectation spécial destiné à retracer les charges de pension devrait être l'occasion d'améliorer la transparence financière.