



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation
de la Convention d'objectifs et de gestion
de la CNRACL (2010-2013)
et propositions en vue de son
renouvellement

TOME II : ANNEXES

Établi par

Jean-François BENEVISE et Cécile WAQUET

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Décembre 2013 -
2013-116R

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : LA PERFORMANCE DE GESTION.....	7
1 UN CADRE DE GESTION CDC INSUFFISAMMENT CONNECTE AUX CONTRAINTES PUBLIQUES	7
1.1 Les deux piliers de la gestion CDC : un modèle social unifié et un modèle de coûts sophistiqué	7
1.1.1 Un modèle social coûteux qui s'impose au mandant	8
1.1.2 Un modèle de coûts sophistiqué, difficilement auditable.....	18
1.2 Une COG peu significative face à un double référentiel	24
1.2.1 L'ambiguïté de l'outil COG en gestion déléguée.....	25
1.2.2 Des orientations de la COG échue peu contraignantes	26
1.2.3 La coexistence avec un suivi parallèle interne à la CDC	27
2 UN FONCTIONNEMENT ATTENTIF A LA GESTION QUI SE HEURTE AUX REALITES DES COUTS	29
2.1 Un respect des prévisions de la COG, caractérisé par une amélioration partielle de la productivité et une évolution contrastée des coûts.....	29
2.1.1 Une évolution de la productivité mesurable, améliorée hors processus de la liquidation.....	29
2.1.2 Une maîtrise des coûts de gestion meilleure que les prévisions, des coûts unitaires qui augmentent, avec un ratio global nettement plus favorable qu'à la CNAV.....	35
2.2 Une maîtrise des risques effective et améliorée.....	40
2.2.1 Des principes applicables dans l'ensemble du groupe transposés du secteur bancaire, déclinés en trois niveaux.....	40
2.2.2 Les priorités de travail pour améliorer l'effectivité.....	41
2.2.3 La lutte contre la fraude assumée.....	42
2.2.4 Un dispositif régulièrement évalué et adapté.....	44
3 POUR UNE NOUVELLE COG PLUS EXIGEANTE	45
3.1 Appliquer les normes du secteur public sur tous les chapitres en déconnectant les objectifs du modèle de coûts.....	45
3.1.1 Un effort de gestion important est attendu dans le secteur financé par des prélèvements obligatoires.....	45
3.1.2 Le respect de ces évolutions impose à la CDC de mobiliser toutes les marges de maîtrise dont elle dispose	46
3.2 Mieux encadrer la COG en transposant les résultats de la négociation sur l'IRCANTEC	46
3.2.1 Prendre pour base les paramètres de la négociation la convention IRCANTEC adaptés au contexte budgétaire	46
3.2.2 Cantonner les charges fédérales facturées	46
3.2.3 Supprimer la plupart des paramètres exogènes et endogènes de revalorisation de la trajectoire budgétaire initialement fixée	47
ANNEXE 2 : L'ACTION SOCIALE DE LA CNRACL.....	49
1 UNE ACTION SOCIALE RELATIVEMENT COMPLETE.....	49
1.1 Une palette évolutive de prestations.....	50

1.1.1	Un travail partagé de définition des prestations autour d'une règle d'appartenance	50
1.1.2	Les retraités de la CNRACL peuvent accéder à quatre catégories de prestations soumises à des barèmes distincts.....	52
1.2	Une adaptation régulière des prestations	58
1.3	Les aides du fonds social ciblent la population la plus fragile au sein des retraités de la CNRACL, sans toujours y parvenir	60
2	UN BILAN PLURIANNUEL DES ACTIONS MITIGE	68
2.1	Une COG particulièrement sibylline sur le sujet	68
2.1.1	Une information factuelle assurée, une clause d'adaptation aux recettes devenue sans objet	70
2.1.2	Des objectifs atteints sur les délais d'attribution et la marge d'erreur	70
2.1.3	Une veille sur les autres dispositifs qui reste discrète	75
2.2	La part des aides directes reste prépondérante sur l'aide au maintien à domicile ; l'aide à la santé et à l'énergie en sont les deux piliers	76
2.3	Parmi les aides, l'aide à la souscription d'une complémentaire santé tient une place particulière et ne tient pas compte de l'aide légale accessible	79
2.3.1	Les crédits consacrés à cette aide ont explosé.....	80
2.3.2	Cette prestation ne tient pas compte de l'aide légale du même nom, ouverte aux fonctionnaires, et créée en 2004 en prolongement de la CMU-C	80
2.3.3	Le cumul entre plusieurs aides est possible pour le même objet	81
2.4	Le paradoxe d'un mode de financement qui incite à la dépense et d'un niveau de réserves qui s'accroît.....	82
2.4.1	Des ressources calculées en pourcentage des recettes	82
2.4.2	Un budget sous consommé qui continue à générer des excédents, à l'inverse des objectifs actés par les signataires de la COG.....	83
2.5	Des évolutions récentes prudentes.....	85
2.5.1	Une ouverture à une nouvelle politique inter régimes, freinée par les modalités choisies	85
2.5.2	La tentative de réorientation de l'aide à l'habitat, archétype de l'approche en mode barème.....	87
2.5.3	Une politique d'action sociale qui peine à se renouveler	88
3	UNE INDISPENSABLE REFONDATION DE L'ACTION SOCIALE, DANS LE SENS D'UN RECENTRAGE.....	90
3.1	Penser l'action sociale dans un autre cadre de référence	90
3.1.1	Raisonnement dans le cadre d'une vision partenariale	90
3.1.2	S'appuyer sur les professionnels dont c'est le métier	91
3.1.3	S'inspirer de l'organisation et de la méthode utilisée pour la prévention.....	91
3.2	Donner la pleine mesure d'un fonds social porté et géré	92
3.2.1	Poursuivre la diversification des prestations	92
3.2.2	Réorienter la politique de soutien à l'hébergement	93
3.2.3	Modifier le mode d'alimentation pour maîtriser la consommation	95
3.3	En tirer les conséquences sur les actions de la nouvelle COG	96
3.3.1	Accélérer le conventionnement avec les CARSAT pour s'appuyer sur le réseau d'évaluateurs.....	96
3.3.2	Recentrer les interventions sur la préservation de l'autonomie	97
3.3.3	Réintégrer l'aide à la souscription d'une complémentaire santé dans la logique de droit commun	98

ANNEXE 3 : LE SYSTEME D'INFORMATION DE LA CNRACL	99
1 UN SYSTEME D'INFORMATION INTEGRE AU SEIN DU GROUPE CDC	99
1.1 La direction des systèmes d'information, maître d'ouvrage des projets informatiques au sein de la DRS	100
1.1.1 Les orientations de la DSI.....	100
1.1.2 La ventilation des coûts informatiques	101
1.2 La maîtrise d'œuvre informatique est réalisée par la « filiale » Informatique-CDC	104
1.2.1 Une organisation en GIE pour le groupe	104
1.3 Les orientations du schéma directeur porteur de projets structurants	106
1.3.1 Le schéma directeur informatique est organisé autour de sept principes de fonctionnement.....	106
1.3.2 Une politique volontariste de dématérialisation	106
1.4 Une sécurité renforcée.....	107
1.4.1 La politique de maîtrise des risques	107
1.4.2 L'archivage des données sous législation française	108
1.4.3 Une plateforme d'identification multi moyens	108
2 LES PRINCIPAUX PROJETS DU REGIME	109
2.1 Des projets « de place » qui prennent une part croissante des développements	109
2.1.1 Le plus lourd et le plus évident a concerné la réforme des retraites de 2010 à travers trois domaines.....	109
2.1.2 Plusieurs projets transversaux impactent plus ou moins fortement le système d'information	110
2.2 La refondation du cœur de métier : le projet MAG'ELAN.....	112
2.2.1 D'abord indispensable pour mettre en œuvre la loi de 2003, le projet vient appuyer une nouvelle vision de la liquidation.	112
2.2.2 Un projet au retour sur investissement difficile à évaluer.....	113
2.2.3 Un choix justifié de non mutualisation	115
2.3 Le projet COPERNIC reconfiguré pour la gestion de la relation avec les clients	115
2.3.1 Le fonctionnement de la plateforme téléphonique	116
2.3.2 L'appréciation du retour sur investissement sur ce projet	117
2.4 Le projet OCAPI (Outillage du Calcul des Allocations, Pensions et Indemnités)	118
2.5 Les prochains sujets informatiques pour la future COG sont encore nombreux	120
3 DES COUTS UNITAIRES INFORMATIQUES ELEVES, MAIS DES COUTS DE GESTION PLUS FAIBLES QUE DANS LES REGIMES AVEC RESEAUX	122
3.1 Les coûts informatiques du régime sont stables, à un niveau élevé	122
3.2 Parmi les opérateurs de la protection sociale participant au benchmark, la gestion informatique CDC n'est pas compétitive sur la plupart des indicateurs.....	123
3.3 Les remises en question	126
3.3.1 L'ouverture imposée sur l'inter régimes	126
3.3.2 La maîtrise des budgets informatiques en période de plateau.....	127
3.3.3 La contradiction entre un contrôle des coûts de la MOE et un volume de commandes programmé par la DRS.....	127
3.3.4 Des solutions pour contrôler l'évolution des dépenses.....	128

ANNEXE 4 : LA GESTION DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT PAR LE SERVICE DES RETRAITES DE L'ETAT 131

1 UNE PROFONDE TRANSFORMATION DE LA CHAINE DES PENSIONS AU SEIN DE L'ETAT 131

1.1 Un processus traditionnel qui donnait à l'employeur un rôle essentiel mais s'avérait peu performant 132

1.2 Le fonctionnement du service des pensions a connu de profondes transformations depuis 2003..... 133

1.2.1 Les évolutions du système d'information 134

1.2.2 L'alimentation et la gestion des comptes individuels retraite..... 136

1.2.3 Le processus de contrôle en évolution..... 137

1.3 Une évolution qui s'insère pleinement dans les objectifs des pouvoirs publics..... 140

1.3.1 La nouvelle gestion des pensions est la traduction d'une réforme administrative ambitieuse 140

1.3.2 La priorité assumée à la réduction des effectifs 140

2 UNE EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE QUI S'ARRETE AUX PORTES DU REGIME142

2.1 Des outils budgétaires pour suivre la charge des pensions publiques 142

2.1.1 La rédaction d'un jaune budgétaire..... 142

2.1.2 La création du compte d'affectation spéciale consacré aux pensions..... 143

2.2 La création d'un service à compétence nationale au sein de la DGIFP 144

2.3 La gouvernance du régime des fonctionnaires reste atypique 144

2.3.1 Une absence d'association des partenaires sociaux à la gestion d'un « régime » de quatre millions de ressortissants (actifs et retraités) 145

2.3.2 C'est désormais le seul régime spécial qui ne soit pas géré par une caisse. 145

2.3.3 Même si le SRE participe à la dynamique collective, la direction en charge des régimes de retraite n'a aucune prise sur son fonctionnement 145

2.4 L'absence de stratégie commune des régimes publics 146

2.4.1 Les contacts avec la CNRACL sont réduits au strict minimum 146

2.4.2 Une règlementation quasi identique qui faciliterait des actions communes 147

3 UNE EFFICIENCE QUI NE PEUT QUE S'AMELIORER147

3.1 Des résultats probants sur les différents champs du service aux affiliés 147

3.2 Des améliorations envisagées sur les outils de la qualité de service 149

3.3 Une performance qui ne peut que s'améliorer, intrinsèquement et par comparaison avec la CNRACL..... 150

3.3.1 Le SRE dispose de deux réserves de productivité..... 150

3.3.2 La CNRACL se trouve dans une position moins facile..... 150

PIECE JOINTE : LE REGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT SPECIFIQUE PARMIS LES REGIMES SPECIAUX PUBLICS..... 153

ANNEXE 1 : LA PERFORMANCE DE GESTION

- [1] La CDC a acquis une place particulière dans le champ de la protection sociale en raison de son activité de gestion pour compte de tiers d'un grand nombre de fonds divers et de trois grands régimes mis en œuvre par trois établissements publics (CNRACL, IRCANTEC et RAFFP). Elle valorise cette expérience de gestionnaire, comme le rappelle le site institutionnel :
- [2] « Elle s'attache à atteindre les meilleurs standards de qualité et de performance et conduit un programme rigoureux de maîtrise des coûts, en s'appuyant en particulier sur son modèle de gestion qui lui permet de mesurer objectivement son efficacité, de s'évaluer et de se comparer aux autres gestionnaires en France et en Europe».
- [3] Cette annexe vise à vérifier l'objectivité de cette présentation en essayant de comprendre la distance entre la conviction de l'efficacité du service rendu rappelée constamment par les services de la CDC et les approches plus interrogatives ou critiques portées par les missions successives.

1 UN CADRE DE GESTION CDC INSUFFISAMMENT CONNECTE AUX CONTRAINTES PUBLIQUES

- [4] Le cadre de gestion de l'établissement public CNRACL par la CDC est marqué par deux grands principes : une gestion « sous mandat » comme pour les 41 régimes et fonds détenus par la Caisse, associé à un modèle unique au plan social et analytique. Dans ce schéma, les orientations de la COG ont une place relative, concurrencée par un pilotage interne parallèle.
- [5] L'ordonnance n° 45 993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et des communes et de leurs établissements publics crée une « caisse nationale des retraites à laquelle pourront être affiliés les agents des départements et des communes et de leurs établissements publics s'ils sont investis d'un emploi permanent » et renvoie à un règlement d'administration publique pour les modalités d'application de ce texte à valeur législative.
- [6] L'article 6 du décret n°47-1486 du 19 septembre 1947 indique que la caisse nationale de retraite est un établissement public, qu'il est géré par la CDC sous l'autorité et le contrôle du conseil d'administration. Cette disposition est reprise sans changement dans l'article premier du décret du 7 février 2007 qui régit désormais le fonctionnement de la CNRACL.

1.1 Les deux piliers de la gestion CDC : un modèle social unifié et un modèle de coûts sophistiqué

- [7] Ces deux notions matérialisent les deux références permanentes, explicites ou non, au sein de la Caisse comme à l'extérieur, pour apprécier la qualité de gestion de l'établissement public « sui generis ».
- [8] Le code monétaire et financier présente l'activité de la Caisse des dépôts et consignations dans un article L 518-2 ainsi rédigé :
- [9] « *La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles.*

- [10] *La Caisse des dépôts et consignations est un établissement spécial chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. Elle est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable.*
- [11] *La Caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises.*
- [12] *La Caisse des dépôts et consignations est placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative.*
- [13] *Elle est organisée par décret en Conseil d'Etat, pris sur la proposition de la commission de surveillance ».*
- [14] Au-delà d'un système de fonctionnement et de contrôle autocentré fondé sur des règles le plus souvent spécifiques, l'évaluation de la performance de gestion est délicate car, en système mutualisé, les choix et objectifs sont d'abord ceux de la CDC avant d'être ceux que posent les COG.
- [15] La dichotomie de gouvernance appelle celle de l'évaluation. Pour approcher la question, la mission a bordé le sujet par l'amont –la construction des coûts- et par l'aval - leur répercussion sur le régime.
- [16] Le modèle social d'une part, le modèle de comptabilité analytique d'autre part et constituent des éléments fondamentaux de la toile de fond des choix réalisés au niveau des entités, tout en assurant l'unité du groupe. Les frais informatiques sont traités dans une annexe particulière.

1.1.1 Un modèle social coûteux qui s'impose au mandant

- [17] Les dépenses de personnel comptent pour plus de 60% des frais de gestion administrative. Il faut tenter d'en analyser la dynamique interne, au-delà des facteurs classiques d'évolution (GVT, taux de contribution au CAS pensions, prélèvements de toute nature).

Tableau 1 : Effectif total du groupe CDC fin 2011

	Caisse des Dépôts et entités			CNP Assurances et filiales			Informatique CDC			SNI et filiales		
	cadres	non cadres	Sous total	cadres	non cadres	Sous total	cadres	non cadres	Sous total	cadres	non cadres	Sous total
Effectif présent par structure hors contrat d'insertion	3 019	3 540	6 568	1 787	1 426	3 213	985	20	1 005	1 270	3 165	4 435
fonctionnaires ⁽¹⁾	891	2 751	3 642	13	195	208	18	1	19			0
salariés ⁽²⁾	2 128	798	2 926	1 774	1 231	3 005	967	19	986	1 270	3 165	4 435
Effectif rémunéré non présent dans le Groupe	110	280	390	0	0	0	21	0	21	110	0	110
mis à disposition hors Groupe ⁽³⁾	89	139	228			0	1		1	110		110
CLM/CLD ⁽⁴⁾	5	100	105			0			0			0
pré-retraite	16	41	57			0	20		20			0
Effectif non rémunéré non présent dans le Groupe	252	228	480	8	11	19	26	2	28	18	58	76
congés non rémunérés ⁽⁵⁾	225	190	415	8	11	19	26	2	28	18	58	76
effectifs non rémunérés hors Groupe	27	38	65			0			0			0
Effectif sous contrat d'insertion	1	174	175	0	62	62	36	22	58	0	54	54
CDI						0			0		3	3
CDD	1	174	175		62	62	36	22	58		51	51
Effectif total	3 382	4 231	7 613	1 795	1 499	3 294	1 068	44	1 112	1 398	3 277	4 675

Source : Bilan social 2011

- [18] En 2011, sur le 7613 salariés présentés au bilan social, la DRS comprenait 2049 collaborateurs répartis entre trois établissements (Paris 213 agents, Angers 621 et Bordeaux 1012) ainsi que 203 personnes au secrétariat général et dans les trois directions mutualisées (investissement et comptabilité, communication, développement et relations internationales)
- [19] La présentation du bilan social 2012 est différente puisqu'il est désormais centré sur les personnels permanents¹ et non permanents du seul établissement public, sauf pour les données relatives à l'emploi. Cette année, l'effectif en fonction dans l'établissement public comprenait 3565 agents dont 3422 permanents, contre 3630 agents dont 3424 permanents en 2011. D'une année sur l'autre, c'est donc la stabilité d'effectif qui prévaut pour les permanents et une légère décroissance pour les autres.
- [20] La DRS constitue la plus grande part des effectifs publics et permanents de l'établissement public CDC, l'établissement de Bordeaux comptant pour 50% du total dont les 2/3 sont affectés à la CNRACL.

¹ Comprenant les fonctionnaires, les contractuels d'une durée >10 mois, les salariés sous statut CANSSM et les CDI de droit privé relevant de la convention collective.

1.1.1.1 Le modèle social est à la base du pacte social fondateur de l'unité du groupe CDC mais il transpose des coûts non contrôlés et privés dans le régime public

[21] Les frais de personnel représentent les 2/3 des frais de gestion facturés au régime CNRACL : 63,27% en 2010, 62,72% en 2011, 63,6% en 2012, avec une perspective de 63% pour 2013. **En dépit d'une réduction des effectifs facturés, et légèrement plus importante (-3,5 ETP) que les engagements de la COG, le coût apparent unitaire d'un ETP a augmenté de 11,45 % en quatre ans.**

- Les frais de personnel par ETP sont nettement plus élevés que dans les autres organismes de protection sociale.

Tableau 2 : Evolution de la part des frais de personnel et des coûts par ETP

En K€	2010	2011	2012	2013 prévisions
Frais de personnel : montant en milliers d'euros et part des frais de gestion	59 012 63,27%	61 168 62,72%	61 943 63,6%	63 900 63%
Frais de gestion administrative	93 269	97 521	97 318	101 300
Nombre d'ETP	773	768	758	751
Coût apparent d'un ETP	76 341	79 646	81 719	85 086
Frais de gestion administrative /ETP	120 658	126 980	128 218	134 886

Source : CDC-CNRACL : matrice de facturation des frais de gestion

[22] Par rapport à la CNAV, le coût apparent d'un ETP est de 37% plus élevé à la CNRACL en 2010 et de 38,8% en 2011. Un tel écart est significatif en dépit des différences de champ ou de méthode qui peuvent être invoquées ; la double compétence de la CNRACL (régime de retraite et de recouvrement) devrait d'ailleurs peser à la baisse sur le résultat de même que l'absence de réseau à porter.

Tableau 3 : Niveau et évolution des ratios des frais de personnel par ETP au sein des divers organismes de protection sociale participants au benchmark

N° Indicateur		ACOSS AGIRC ARRCO CAVIMAC CNAF CNAMTS CNAV CNMSS CPRPSNCF CRPCEN ENIM MSA RSI													
CG402	Ratio frais de personnel par ETP	2009	60 419				58 181	55 838	54 502		55 082			52 848	58 453
		2010	60 680	67 885	65 988	65 380	52 665	58 407	55 602	47 725	57 180	58 381		53 380	58 381
		2011	62 221	70 576	68 042	68 181	54 061	57 942	57 373	50 269	59 314	60 835	53 735	55 289	59 670

Source : Benchmark DSS 2012 indicateur CG402

- Au regard des frais de gestion en multi activité par ETP, l'écart est encore plus élevé et s'accroît.

[23] Le coût des frais de gestion administrative par ETP à est de +61,2% plus élevé à la CNRACL qu'à la CNAV en 2010, +66,24% en 2011.

[24] Quand ce ratio augmente de 2% à la CNAV, il s'accroît de 5,2% à la CNRACL. La tendance se poursuit sur la même pente de 5,2% pour les prévisions 2013.

Tableau 4 : Niveau et évolution des taux de frais de gestion multiactivité dans les organismes de sécurité sociale participant au benchmark

N° Indicateur		ACOSS AGIRC ARRCO CAVIMAC CNAF CNAMTS CNAV CNMSS CPRPSNCF CRPCEN ENIM MSA RSI													
CG101	Ratio des frais de gestion multiactivités	2008	77 584			102 254	70 965	73 688	70 211	59 723		81 162			85 648
		2009	83 248			110 299	75 253	76 879	73 428	61 812		84 462		70 603	83 961
		2010	84 062	118 429	117 467	100 968	71 722	77 738	74 819	63 314	84 018	87 418		71 924	90 677
		2011	86 269	123 831	119 797	104 597	72 013	79 997	76 381	66 610	85 339	92 991	86 814	72 785	98 279

Source : Benchmark DSS 2012 indicateur CG101

[25] Dès lors, il est légitime de s'interroger plus précisément sur ce qui constitue les coûts de personnel. Une demande de décomposition des coûts a été présentée au secrétariat général de la DRS2 mais il n'a pas été possible d'obtenir de réponse. Oralement, nos interlocuteurs estiment qu'une telle préoccupation n'a pas de sens puisque ne sont facturés au régime que les niveaux plafonnés par la COG.

² Mel du 27 octobre confirmant une discussion antérieure.

- [26] La mission ne peut se satisfaire de cette réponse. Au-delà du refus de répondre à une demande de corps de contrôle, il faut distinguer les critères de création des coûts de leur facturation au régime sur la base du modèle de coûts.
- [27] La mission a donc procédé autrement en recourant aux informations disponibles, en particulier le bilan social et en recherchant ce qui pourrait constituer un facteur explicatif du niveau de coûts de personnel et de leur évolution.
- [28] Sur le premier point, le bilan social 2012 apporte un certain nombre de données sur la rémunération moyenne des agents par catégorie et par statut. Les fonctionnaires en fonction au sein de l'établissement public ont perçu une rémunération nette moyenne annuelle de 27 655€ en catégorie C, 37 335€ en catégorie B et 67 323€ en catégorie A, hors intéressement et abondement de l'employeur pour l'EPI^{3,4}. L'écart de rémunération entre hommes et femmes est de 27,3%.

Tableau 5 : Rémunération moyenne

	Statut public			Total 2012	Rappel 2011	Rappel 2010
	Cat. A	Cat. B	Cat. C			
Hommes	74 202	37 607	29 147	48 049	47 742	45 472
Femmes	57 952	37 033	26 808	37 743	36 726	35 122
En fonction dans l'Établissement public	67 323	37 235	27 655	41 953	41 259	39 417

Source : Bilan social CDC 2012

- [29] Au sein de l'Etat, la rémunération nette moyenne mensuelle en 20115 était de 2466€ dont 3042€ (36504€ sur 12 mois) pour les cadres, 2240€ (26880€ sur 12 mois) pour les professions intermédiaires et 1903€ (22836€ sur 12 mois) pour les ouvriers employés. L'écart moyen de rémunération entre hommes et femmes est de 17,6%.
- [30] Deux aspects peuvent expliquer ce niveau de rémunération plus élevé⁶ : l'étendue et la précision des négociations sociales centralisées ainsi que la transposition aux fonctionnaires de mesures applicables au secteur privé.
- La complétude et le niveau élevé des engagements pris dans les négociations centrales.
- [31] Les avantages sociaux particuliers applicables au sein de la CDC sont contenus dans un accord cadre 2009-2011 signé le 13 janvier 2009 et prolongé le 20 janvier 2012 pour 2012-2014 entre le directeur général de la CDC et les organisations représentatives des trois catégories de personnels (public, privé sous convention collective et privé à statut).
- [32] Ses dispositions couvrent l'ensemble du champ des relations sociales et prévoient les principales mesures suivantes :
- des engagements de recrutements (500) par catégories afin de maintenir le même volume d'emploi (5300 groupe) malgré les départs en retraite⁷ ;

³ Dispositif de retraite supplémentaire ouvert à l'adhésion facultative des salariés de même que le plan d'épargne entreprise (PEE sur un accord du 27 août 2001) ou un PERCO (épargne en vue de la retraite)/

⁴ Dans le bilan social 2011, il n'apparaît qu'une répartition entre cadres et non cadres, salariés privés compris, soit 81400€ pour les cadres et 37807€ pour les non cadres ; avec un écart de 34,71% entre les rémunérations des hommes et celles des femmes.

⁵ Dernière année connue dans le rapport sur l'état de la fonction publique 2013.

⁶ La présentation du bilan social 2011 en cadres et non cadres et en rémunération brute ne permet pas de faire une comparaison terme à terme.

⁷ L'accord précédent prévoyait un recrutement supplémentaire de 31 agents entre 2009 et 2012 compte tenu des 181 départs prévus.

- des objectifs d'équilibre inter générationnel pour l'intégration de jeunes : 5% de moins de 30 ans, 80 apprentis, 10 jeunes en parcours d'accès aux carrières territoriales hospitalières et de l'Etat (PACTE).

Cette politique de rajeunissement se constate à travers une réduction de l'ancienneté moyenne du personnel entre 2010 et 2012, qui se situe à un niveau élevé, surtout en catégorie B.

Tableau 6 : Ancienneté moyenne des personnels de la CDC

Catégories	Statut public			Statut Mines			Statut privé			Ensemble		Total
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	
Cat. A + cadres	15,15	14,44	14,81	24,79	27,37	26,08	13,43	15,64	14,60	14,20	15,44	14,83
Cat. B + techn. sup.	26,48	26,43	26,45	26,10	30,68	29,35	26,49	27,31	27,11	26,46	26,69	26,63
Cat. C + employés	24,84	22,82	23,41	26,50	27,67	27,41	0,72	1,19	1,02	21,16	20,46	20,67
Ancienneté moyenne	22,31	23,38	23,01	25,77	29,24	28,16	13,09	15,38	14,36	18,76	21,19	20,27
Rappel 2011	22,08	23,54	23,03	24,49	28,72	27,46	13,69	15,72	14,83	19,09	21,58	20,65
Rappel 2010	22,51	24,51	23,80	24,45	27,88	26,83	13,98	15,70	14,96	19,64	22,27	21,28

Source : Bilan social 2012

- des engagements quantitatifs sur les avancements et les promotions (100 de C en B et 50 de B en A)
- des aides à la mobilité géographique⁸, renforcées si elle se produit vers zone de revitalisation ou de province vers Paris, accompagnées d'une aide aux conjoints ;
- des aides à la mobilité fonctionnelle en cas de perte de rémunération, pouvant porter sur la compensation de la part variable objectifs ;
- une mesure d'allègement du temps de travail (MATT) visant à préparer la retraite, permettant de travailler à 90 ou 80% avec une contribution en jours de congés supplémentaires partagée entre le collaborateur et la CDC qui peut aller de 4 à 18 jours pour le salarié à 16 à 33 jours pour l'employeur ;
- diverses mesures d'articulation entre la vie professionnelle et vie privée : réservation de berceaux et de logements, aide la création d'entreprise, mécénat de compétences⁹ (travail dans une association partenaire de la CDC) ;
- des mesures diverses : médaille du travail (prime de 1150€ et 5 à 15 jours de congés supplémentaires), indemnité de départ à la retraite¹⁰, et accompagnement du départ en retraite à taux réduit¹¹.

[33] Ne sont pas mentionné dans l'accord l'aide qu'accorde l'employeur à la souscription d'un plan d'épargne en vue de la retraite sous trois formes différentes (EPI/PEE/PERCO) dans la limite d'un plafond annuel de 2900€¹².

⁸ Barème de droit commun : 4344,90€ + (2715,99€x nombre de parts fiscales) + (13,04€x distance en km).

⁹ Dès 40 ans possibilité de 5 jours d'autorisation d'absence, portées à 12 jours à partir de 55 ans et 15 à partir de 60 ans.

¹⁰ Calculée ainsi : 3/12^{ème} de la dernière rémunération annuelle brute + 1/120^{ème} de la dernière rémunération annuelle brute par années d'ancienneté ans le groupe au moment du départ. S'ajoute une indemnité supplémentaire de six mois de rémunération nette pour les fonctionnaires invalides ; les parents de trois enfants et plus qui ne peuvent plus bénéficier d'un départ anticipé du fait de la réforme des retraites reçoivent également cette indemnité supplémentaire.

¹¹ Pour les salariés ayant 10 ans d'ancienneté au moment du départ, perçoivent à partir de leur 62^{ème} anniversaire et jusqu'à l'âge égal du taux plein une prime calculée eu regard des trimestres manquants (1 mois de salaire brut s'il manque 1 à 3 trimestres, jusqu'à 12 mois s'il manque plus de 15 trimestres).

- [34] Tout en s'avérant socialement utiles, la quasi totalité de ces disposition n'existe pas au sein de l'Etat, ni dans les autres fonctions publiques regroupées au sein de la CNRACL.
- [35] L'ensemble des avantages annexes financés par l'employeur est retracé dans le bilan social qui reflète là aussi des augmentations de dépenses conséquentes. En trois ans la participation de l'employeur au financement des avantages accessoires à la rémunération passe de 32,3M€ à 38,8M€ soit une augmentation de plus de 20%.

Tableau 7 : Avantages accessoires à la charge de l'employeur

	2012	Rappel 2011	Rappel 2010
Service médical	234 818	139 521	149 633
Restauration	5 551 240	4 897 271	5 544 888
USAC	289 560	266 070	269 180
COSOG	12 447 126	11 480 223	10 147 370
Autres subventions (SVD)	500 000		
Crèches	300 000	23 551	
Prévoyance droit public (y compris mutuelle)	3 286 220	3 167 183	2 999 106
Institution de prévoyance droit privé (IPSEC)	6 354 233	5 596 753	5 050 377
Mission Sociale Groupe (hors crèches)	4 148 500	3 840 000	4 870 886
dont Bonification patronale EPI (droit public)	3 572 585	3 741 821	4 261 190
Bonification patronale EPI (droit privé)	311 140	318 255	338 076
PEE bonification patronale	3 599 486	3 233 806	2 575 968
PERCO bonification patronale ⁽¹⁾	2 099 520	1 835 586	707 724

(1) PERCO bonification patronale : bonification versée à compter de juillet 2010 pour les personnels public, privé, Mines.

Source : Bilan social 2012

- Par ailleurs les personnels de la CDC ont accès à un dispositif d'intéressement collectif, décrit dans un accord du 29 juin 2012 (voir PJ n°9), signé par cinq des sept organisations représentatives.
- [36] Il faut ici rappeler qu'en dépit du cadre législatif existant au sein de l'Etat en matière d'intéressement (depuis la loi du 5 juillet 2010¹³ et le décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat, cadre juridique néanmoins encore dépourvu des textes d'application nécessaires), la CDC a choisi de se placer dans le cadre du droit privé. Le protocole d'accord indique que, tout en ayant opté pour la conclusion d'un accord avec les organisations syndicales dans l'entreprise au sens du code du travail, le directeur général a pris une décision confirmant l'application de cet accord à l'ensemble du personnel de l'établissement public, « pour tenir compte des spécificités statutaires » (cf. infra). Pour la direction générale, cet outil est au service de la solidarité et de l'implication de l'ensemble du personnel.
- [37] Comparé au dispositif équivalent qui a été mis en œuvre au sein de la fonction publique territoriale¹⁴, il apparaît particulièrement généreux au sein de la CDC puisqu'il est proportionnel au salaire, évolutif et adaptable en cours d'année.

¹² Les salariés de la sécurité sociale bénéficient également d'un plan d'épargne inter entreprises, sans abondement direct de l'employeur et souscrit auprès de Natixis, selon un protocole d'accord signé le 30 juin 2011 et agréé le 9 août 2011.

¹³ Loi 2010-751 du 5 juillet 2010 portant rénovation du dialogue social.

¹⁴ Au sein de la fonction publique territoriale, le principe en a été institué par un décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 et un décret du même jour en plafonne le montant à 300€ par an. La circulaire d'application précise que cette prime n'est pas soumise au principe de parité.

- [38] Les performances collectives sont mesurées au niveau de l'établissement public en fonction de la moyenne du niveau d'atteinte des objectifs transversaux et/ou du niveau d'atteinte des objectifs au sein des unités de travail. Le pourcentage de masse salariale affectée à l'intéressement peut varier entre 5,25% et 6% selon que les objectifs (niveau global de performance) sont atteints entre 80 et 98%. Le dépassement des objectifs est redistribué aux autres unités. Aucune contribution n'est allouée en dessous de 80%.
- [39] Huit unités de services ont été définies, correspondants aux directions de l'établissement public auxquelles s'ajoute le pôle finances, stratégie, filiales et international et la direction générale - secrétariat général du groupe.
- [40] Les objectifs transversaux, pondérés à 30% portent sur :
- la garantie de l'équilibre économique de la CDC (à 50%) : à missions constantes, les charges nettes de la CDC ne doivent pas progresser plus vite que sa richesse, mesurée par la progression du PNB sur moyenne période soit +3,5% par an¹⁵ ; cet indicateur est important parce qu'il matérialise le pilotage des moyens par la CDC et sa capacité à maîtriser ses coûts internes mais également à couvrir par des remboursements les nouveaux mandats qu'elle obtient.
 - le développement des actions de la Caisse en matière de handicap et de diversité (à 50%) ; des actions sont planifiées pour atteindre le taux d'emploi de 6% de travailleurs handicapés et obtenir le label diversité.
- [41] Au sein de la DRS, deux objectifs sont prévus :
- sur un axe développement durable, à 50%, l'évolution du nombre de feuilles numérisées ;
 - sur un axe stratégie à 50% l'avancement du plan stratégique « Oser 2014 » en mesurant l'avancement des actions du plan.
- [42] Sur l'ensemble de la Caisse, les objectifs ayant été atteints à 107% tant en 2010 qu'en 2011, le maximum a pu être attribué aux agents.
- [43] Conscients des limites des objectifs pris en compte en 2012 (étroitesse du critère de numérisation, niveau déjà atteint quand il a été défini et absence de lien avec la COG), les responsables de la CDC ont fait opportunément évoluer la grille d'objectifs pour l'année 2013.
- [44] L'état d'avancement de la démarche stratégique de la direction « OSER 2014 a été conservé (et à 50%) mais l'objectif de numérisation a été remplacé par un indicateur composite d'activité axé sur la satisfaction du client mesuré par :
- le taux de liquidation dans les délais (taux moyen pondéré IRCANTEC/CNRACL/MINES) à 30%,
 - le taux d'appels aboutis (pondéré entre les trois établissements précités) à 30%
 - et le nombre de feuillets numérisés, pour ne pas renoncer à un affichage de productivité et de développement durable.
- [45] En revanche, les niveaux d'atteinte des objectifs détaillés par sous indicateurs ne sont pas très sélectifs puisque la CNRACL les respecte déjà en fin de COG actuelle.
- [46] L'objectif reste bien de verser une rémunération complémentaire significative, conditionnée par le plein respect des orientations internes (plan stratégique et évolution des coûts) et externes (COG). Les montants atteints sont significatifs, sans comparaison avec la référence de la fonction publique territoriale, la seule qui soit stabilisée au niveau de 300 € par an.

¹⁵ On peut aussi faire une lecture inverse de cette clause structurante en notant que le groupe admet une évolution de ses charges à hauteur de 3,5% par an. De même, on notera que l'évolution passée du PNB s'est avérée bien inférieure à cette référence retenue, que ce soit en valeur ou en volume : +2,7/1,7% en 2010 ; +3/3/2% en 2011 ; +1,5/0% en 2012.

Tableau 8 : Intéressement par catégorie d'emploi à la DRS de 2011 à 2013

Population : personnels de la DRS ayant perçu une rémunération principale sur les 3 ans					
2011					
	Moyenne de l'intéressement	Complément intéressement	Intéressement/Masse salariale	Supplément d'intéressement / Masse salariale	Total
A	3 646	424	3,30%	0,38%	3,69%
B	2 926	424	4,27%	0,62%	4,89%
C	2 605	424	5,11%	0,83%	5,95%
Total général	2 941	424	4,22%	0,61%	4,83%
2012					
	Moyenne de l'intéressement		Intéressement/Masse salariale		
A	3 998		3,49%		
B	3 218		4,59%		
C	2 875		5,47%		
Total général	3 251		4,48%		
2013					
	Moyenne de l'intéressement	Complément intéressement	Intéressement/Masse salariale	Supplément d'intéressement / Masse salariale	Total
A	5 049	250	4,21%	0,21%	4,41%
B	4 040	250	5,47%	0,34%	5,81%
C	3 615	250	6,50%	0,45%	6,95%
Total général	4 097	250	5,33%	0,33%	5,66%

Source : CDC secrétariat général

- [47] Ainsi, le niveau d'intéressement accordé au personnel de la CDC a non seulement augmenté de 39% en trois ans mais représente plus de 13 fois celui qui est alloué aux autres fonctionnaires, quand ils y ont accès.
- [48] Les personnels des organismes de sécurité sociale bénéficient également de dispositions comparables mais pour des montants sensiblement inférieurs. Dans la branche retraite, la masse nationale d'intéressement est fixée à 2,5% de la masse salariale hors charges. La prime d'investissement est répartie en part locale (60% du montant) et part nationale (40% du montant) selon l'atteinte d'objectifs portant sur une batterie d'indicateurs (26 en local 5 en national) qui sont alignés sur la COG en cours et la déclinaison des contrats pluriannuels de gestion. L'intéressement n'est pas distribué quand le niveau de déclenchement de 75% n'est pas atteint (900/1200 points). En 2012, le taux de réalisation moyen des caisses régionales a été de 81,05% et a permis le versement de primes variant de 309€ dans une région d'Outre mer à 1395€ sur la caisse d'Alsace Moselle pour 1213€ à Paris.
- [49] Pourtant, la progression de l'enveloppe affectée au sein de la CDC se poursuit puisque la direction générale a accepté en juin 2013¹⁶ de verser un supplément uniforme de 189€ au titre de 2012 et de porter le pourcentage de masse salariale consacré à l'intéressement à 6,25% qui sera versé en mars 2014 au titre de 2013.
- [50] Pour la mission, l'intéressement constitue un levier pertinent pour la mobilisation du personnel et la cohésion des équipes pour accompagner des démarches d'amélioration de l'efficacité et, s'agissant de la CDC, des statuts dans un groupe aussi diversifié. Mais le niveau atteint apparaît comme un contournement du blocage du point d'indice appliqué dans la fonction publique, dont le montant est répercuté sur les fonds et régimes par le modèle de coûts.

¹⁶ En mars 2013, le taux de 6% avait été présenté comme un plafond compte tenu de la conjoncture économique nationale et de la « vigilance » du ministère de l'économie et des finances.

- [51] En outre, cette politique mériterait d'être plus directement reliée aux résultats atteints dans la COG, comme cela se pratique au régime général. Les paramètres retenus pour 2013 constituent un pas dans cette direction. La logique du lien et le niveau de l'enveloppe réservé imposeraient également de durcir les conditions d'accès à l'intéressement intégral.
- L'extension aux fonctionnaires de la CDC d'avantages réservés au secteur privé.
- [52] Au-delà de ce cadre particulièrement favorable, la mission a découvert que les fonctionnaires de la CDC avaient bénéficié de la prime de partage des profits mise en place en 2011. Toutes les entreprises qui avaient augmenté leur distribution de dividendes devaient parallèlement verser une prime bénéficiant d'une exonération de cotisations et contributions sociales (hors CSG, CRDS, forfait social) à l'ensemble des salariés.
- [53] La circulaire interministérielle du 29 juillet 2011¹⁷ indique que ces dispositions s'appliquent également aux sociétés commerciales qui emploient habituellement 50 salariés et plus et qui sont détenues directement par l'État ou, ensemble ou séparément, indirectement par l'État et directement ou indirectement par ses établissements publics, si elles ne bénéficient pas de subventions d'exploitation, ne sont pas en situation de monopole et ne sont pas soumises à des prix réglementés.
- [54] L'application de cette prime de partage des profits à la CDC, qui est pourtant en situation de monopole, trouve son fondement dans une disposition législative ciblée : la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie étend expressément aux fonctionnaires de la CDC les avantages réservés aux salariés relevant du code du travail. En application de cette disposition, « – Les titres Ier, III et IV du livre III de la troisième partie du code du travail sont applicables à l'ensemble des personnels de la Caisse des dépôts et consignations ». Pour autant, il est permis de s'interroger sur le lien qui est fait entre l'augmentation des résultats de la CDC, dont elle distribue volontairement une partie à l'Etat, et les fonctionnaires d'un établissement public dont la gestion est censée s'opérer à l'euro.
- [55] La légalisation de cette transposition surprenante par cette disposition expresse empêche toute contestation juridique mais elle contribue à entretenir au sein de l'Etat la perception d'une structure indifférente aux règles communes, dans les deux sens du terme.

1.1.1.2 Ces avantages s'imposent à la CNRACL et à l'Etat, sans contrôle préalable

- [56] Cette situation constitue une différence essentielle avec les deux autres régimes qui peuvent servir de référence.
- [57] Le service des retraites de l'Etat est soumis au régime de droit applicable aux agents du ministère de l'économie et des finances, avec le double avantage d'un intéressement dérogatoire au droit commun¹⁸ et de bénéficier à Nantes des rémunérations accessoires attachées à un service en une administration centrale.
- [58] La CNAV se situe dans un régime de droit privé quasi statutaire avec un mécanisme de négociation des accords interbranche centralisé à l'UCANSS, dont la mise en application est soumise à l'agrément des ministères de tutelles de la sécurité sociale.
- [59] Dans les deux cas, l'Etat est informé en amont, a pu cadrer, ou participer aux éléments de négociation de mesures dont il peut peser les conséquences.

¹⁷ Référence à la loi 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011.

¹⁸ Dès 2005 pour les agents de la DGI au titre du contrat de performance.

- [60] Tel n'est pas le cas pour la CNRACL à l'instar des autres fonds et régimes, ni pour les directions de la Caisse dont la DRS qui ne peuvent maîtriser ces facteurs dans un cadre de gestion des ressources humaines centralisé. Certes, cette situation résulte du choix fait par les pouvoirs publics de confier la gestion de la CNRACL à la CDC. Mais elle n'est pas satisfaisante.
- [61] Le mécanisme de gestion mutualisée avec facturation aux fonds gérés prive les tutelles comme les administrateurs de tout contrôle sur ces coûts. Plus encore, l'étendue de la mutualisation distend le lien entre une mesure et ses répercussions, tout en renforçant son caractère apparemment indolore.

1.1.1.3 La réponse du gestionnaire par le principe de déconnexion des coûts de la facturation au régime n'est ni convaincante ni tenable

- [62] Interrogés à plusieurs reprises sur ces mécanismes, les gestionnaires affichent une conviction sereine selon laquelle cette situation ne doit pas poser de souci pour le mandant puisque le mandataire s'adapte aux contraintes qui lui sont fixées. Mieux, la déconnexion entre les coûts initiaux et leur facturation protège le mandant des évolutions supérieures qui sont à la charge du mandataire. C'est ce qui s'est passé au cours de cette COG puisque la progression du glissement vieillesse technicité (GVT) supérieure à celle de 1,5% normé qui avait été retenue a été financée par la CDC.
- [63] Or si le modèle de coûts est bien construit, la répercussion des coûts sur l'ensemble des activités est automatique même si elle est indirecte, mutualisée, filtrée et avec retard. Si la masse des régimes et fonds gérés sous mandat applique les mêmes principes, et à supposer que la CDC soit en mesure de supporter (financièrement et juridiquement) ce supplément de coût sur ses autres activités, un écart structurel et/ou croissant conduirait à vider de son sens la comptabilité analytique mise en place et à faire douter de sa sincérité.
- [64] A terme, une telle situation ne peut pas durer sauf à poursuivre une logique d'expansion continue des mandats et des activités. C'est bien la base du consensus stratégique et social au sein du groupe et c'est ce qui explique l'interventionnisme du Groupe dans la recherche de nouveaux mandats.
- [65] Ce constat ne peut que nourrir une interrogation sur le modèle de coûts, utilisé comme un instrument de pilotage, ainsi que l'avaient noté les deux missions précédentes¹⁹. Dans l'attente d'être rassurée sur la liaison entre coûts exposés et facturés, la mission ne peut que prendre acte de cette déconnexion et l'appliquer au seul instrument dont disposent les pouvoirs publics, qu'est la COG.

1.1.2 Un modèle de coûts sophistiqué, difficilement auditable

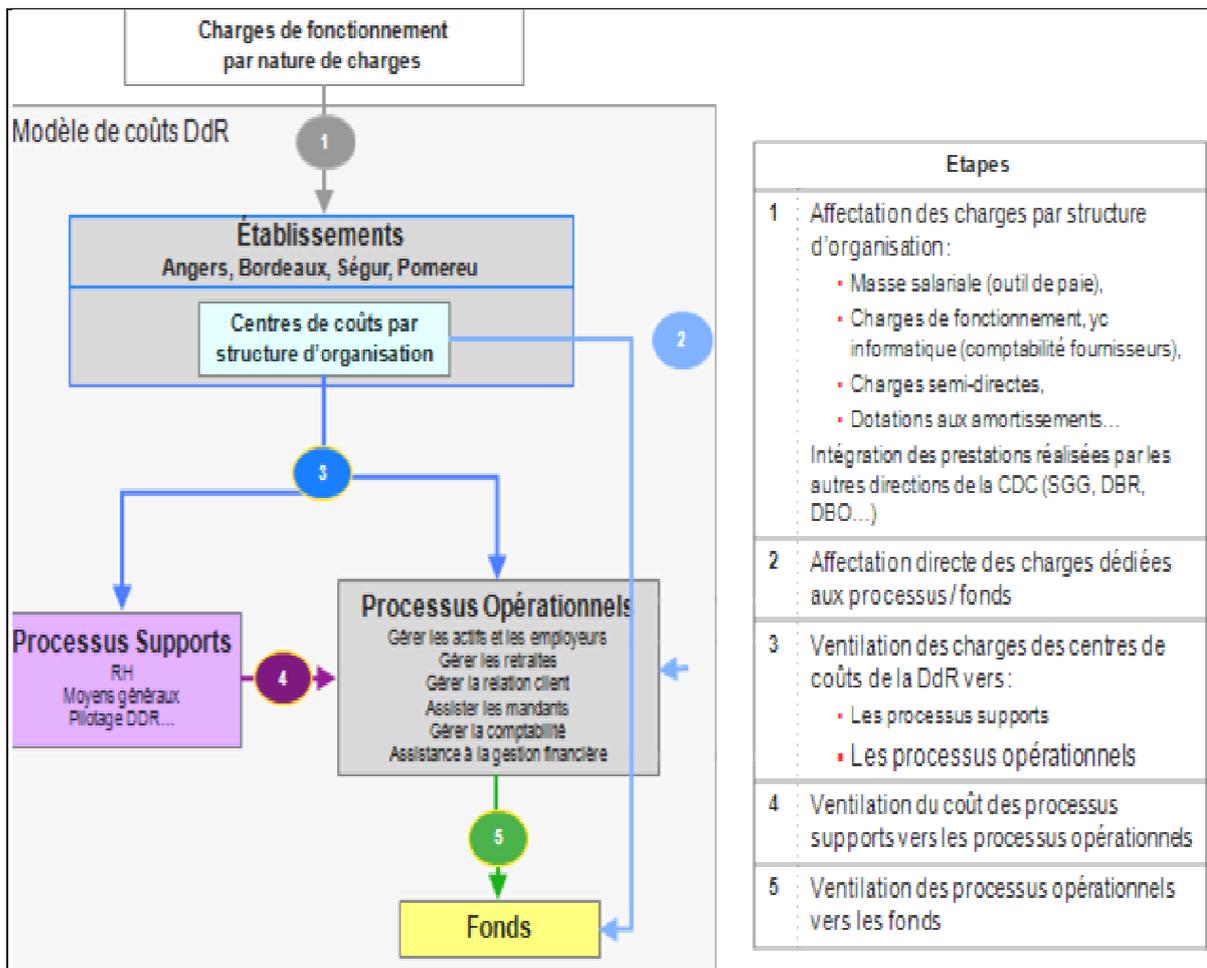
- [66] La DRS dispose, depuis sa création en 2009, d'un modèle de coûts propre destiné à remplacer les outils mis en œuvre dans chaque fonds alors gérés selon des méthodes variables et contestées (hétérogénéité des outils et des restitutions sur des granularités et calendriers différents, besoin de connaître les prestations inter établissement, et nécessité de se raccorder à l'outil général de la CDC). La gestion du RAFP et l'intégration du régime de retraite des mines ont participé à la prise de conscience d'un basculement nécessaire vers une approche par processus pour garantir l'homogénéité de la mutualisation, connaître, piloter les coûts et s'intégrer dans la logique commune du groupe.

¹⁹ Rapport conjoint IGAS-OGF sur la mesure de la performance de gestion des organismes gestionnaires des régimes obligatoires de retraite de base d'août 2012 et le rapport d'évaluation de la COG de l'IRCANTEC d'octobre 2012.

1.1.2.1 L'application complexe d'un modèle analytique répandu dans les services

- [67] Le modèle de coûts utilisé par la CDC est de type ABC (« Activity Based Costing ») très répandu dans les activités de service car il permet d'affecter les coûts aux produits sans recourir à une unité de mesure unique (plus facile à utiliser dans l'industrie) pour répartir les coûts indirects. L'affectation directe la plus large possible évite l'utilisation d'un trop grand nombre de clefs susceptibles d'introduire des biais. Elle suppose une bonne description des activités en processus. L'éditeur du progiciel SAP en a fait la base de son modèle de gestion intégré. La CNAV et la CNAF l'expérimentent et souhaitent l'utiliser pour homogénéiser les pratiques de leur réseau.
- [68] Dans la ventilation globale des coûts, le contrôle de gestion estime que les coûts de la CNRACL proviennent à 95% de la DRS (5% pour les services du siège) dont 75% des services de Bordeaux.
- [69] Dans le modèle classique, le maximum de charges est affecté directement sur les métiers ou les processus, les charges indirectes venant en sus avec des clefs de répartition.
- [70] Dans le modèle mutualisé porté par la CDC, le système est différent avec une cascade de répartition : les charges par nature vers les processus opérationnels puis les processus supports puis les fonds eux-mêmes.

Tableau 9 : Le modèle de répartition des coûts



Source : CDC-DRS

- La méthode utilisée est la suivante
 - Détermination des structures élémentaires d'organisations de nature budgétaire; une centaine d'unités opérationnelles²⁰ (exemple du contrôle interne d'une équipe), pour la plupart dédiées auxquelles s'ajoutent des structures d'appui-support (exemple du contrôle de gestion de Bordeaux) toutes mutualisées ;
 - Elaboration d'une cartographie des processus de la DRS-CNRACL ; sept processus ont été identifiés : recouvrer et maîtriser les cotisations, gérer les droits, liquider et payer les retraites, informer et communiquer, fournir les prestations sociales et annexes, mettre en œuvre la gestion de trésorerie et la comptabilité, assister les mandants²¹ dans le pilotage des fonds;

Tableau 10 : La cartographie des processus



Source : CDC-DRS

- Evaluation des charges opérationnelles pour la gestion d'un fonds, qu'elles soient dédiées ou mutualisées.

[71] Les charges dédiées concernent des prestations spécifiques aux fonds : soit une activité interne telle que la liquidation des droits par des équipes dédiées à la CNRACL mais qui gèrent également le processus de sortie de régime; soit une prestation externe comme le conventionnement avec les centres de gestion. Quand il s'agit d'une charge dédiée, il n'y a pas de mutualisation sur un axe fonds mais sur un axe processus avec une clef.

[72] Les charges mutualisées concernent soit des structures d'organisations mutualisées et se ventilent sur un axe fonds et processus (exemples de la validation de services ou de la gestion du compte individuel retraite gérés par les équipes de gestion des droits) soit une prestation externe telle que la facture de la Poste (facture mutualisé affectée à un processus unique).

²⁰ Cette notion se rapproche de l'équipe de travail, d'une vingtaine d'agents au maximum. C'est la structure la plus petite possible ayant une signification.

²¹ Les mandants sont entendus ici comme le conseil d'administration dans la mesure où le gestionnaire travaille sous son autorité selon les termes du décret du 7 février 2007.

- [73] Pour ce faire, les activités sont identifiées à partir d'une description des actes élémentaires (exemple d'une liquidation de droit propre) qui sont pesés²² en moyens humains affectés (à partir d'un échantillon d'agents, une mesure de temps, de sa fréquence et de la moyenne pondérée), ce résultat étant appliqué à la volumétrie des actes²³.
- Evaluation des charges supports et leur ventilation.
- [74] C'est le cas des charges d'organisations ou de fonctions supports, (telles que courrier, archives, contrôle du risque, système d'information, et toute la fonction RH) selon des modalités de ventilation différentes du secteur opérationnel.
- [75] Par exemple, la ventilation RH se fait au prorata des effectifs moyens opérationnels par processus et par fonds, le processus éditique est ventilé au prorata du nombre de modèles développés par application métier, le processus de gestion du système d'information est affecté aux projets (cf. annexe 3), le processus courrier est affecté par fonds en fonction du nombre de courriers envoyés.
- [76] Le modèle analytique permet d'effectuer des restitutions selon deux axes :
- celui des prestations (liste des sept²⁴ processus) pour répondre aux objectifs de la COG,
 - celui des natures de charge pour répondre aux demandes des tutelles. La matrice de facturation fait apparaître quatre types de charges : les frais de personnel (masse salariale et autres charges), les frais généraux (immobilier, frais de fonctionnement cf. logistique, affranchissement, impressions, téléphonie, services extérieurs), les frais informatiques (développements, maintenance et exploitation) et les autres prestations fournies par la CDC et non par la DRS (celles de la DRH, de la direction des services bancaires DSB ou du secrétariat général groupe).
- [77] Le choix des inducteurs est déterminant. Trois familles sont utilisées :
- le temps passé à travers la pesée des actes sur les ETP opérationnels ;
 - la volumétrie : utilisée indifféremment pour la numérisation, le courrier départ ou les archives, car on considère qu'on passe le même temps quelque soit le type de feuilles ;
 - par exception, le relevé individuel activité quand aucune autre mesure n'est possible ; c'est le cas pour l'actuariat, le service juridique ou la facturation aux fonds ; l'agent déclare la quote-part de son temps affectée à chaque fonds.
- [78] Le contrôle de gestion estime que les inducteurs sont stables à 95% (RH, frais généraux). Ils n'évoluent que sur certains applicatifs informatiques ou quand il s'agit de s'adapter à une nouvelle précision du capteur (le choix d'une nouvelle machine à affranchir dotée de nouvelles capacités mise sous plis a conduit à modifier l'inducteur). Dans tous les cas, l'enjeu est de positionner les capteurs dans les outils de gestion, pour qu'ils ne dépendent pas de l'intervention humaine.

²² Il s'agit de traitement moyens par groupe et par mois pour dossier moyens pour lesquels on peut récupérer dans les applicatifs les entrées et sorties ; les pesées sont mises à jour en cas de changement d'outil, de procédure ou de réglementation. Aucun suivi individuel n'est réalisé.

²³ L'annexe 6 du rapport sur la performance de gestion des gestionnaires des régimes de retraite décrit précisément ces méthodes et livre en annexe la liste des structures budgétaires de la CNRACL, les évolutions de la pesée de deux actes de liquidation (pension normale et droits dérivés)

²⁴ En pratique, le gestionnaire d'établissement ne dispose d'indicateur que sur les cinq processus directement reliés à la production.

- [79] La fonction contrôle de gestion est organisée à trois niveaux comme les autres services supports de la CDC : fédéral, DRS et établissement. Le choix des inducteurs fait l'objet de discussions passionnées, notamment pour la répartition des coûts informatique. Les contrôleurs de gestion sont placés auprès des chefs de service ou du directeur de l'établissement et tiennent à rappeler qu'ils ne pilotent pas eux-mêmes l'activité des fonds gérés. Les arbitrages sur les désaccords éventuels sont faits par la direction de la DRS.
- [80] L'utilisation de cette méthode ABC n'est pas classique : la part des charges directement affectée est très faible, les supports ne sont pas traités de la même façon selon l'étage de la fusée, avec des clefs différentes selon la nature de la dépense.

1.1.2.2 Le modèle de coûts reste une boîte noire pour les contrôleurs, qui ne peuvent que se référer aux analyses de la CDC

- [81] La mission conjointe Igas-Igf relevait que « le faible poids des charges directement affectées ne permet pas, en l'absence d'un audit approfondi, d'attester le fait que chacun des fonds gérés par la DRS supporte bien les charges qui sont effectivement les siennes ; il ne permet pas d'assurer la concordance, au sein des niveaux successifs du processus, entre des règles d'affectation et déversements quantifiés correspondants ».
- [82] La présente mission n'a pas choisi d'approfondir ce sujet compte tenu des travaux déjà réalisés. Vu la complexité du système et l'absence de présentation auditable, elle souscrit également à la nécessité d'un audit externe approfondi sur le modèle de coûts au niveau de la DRS.
- L'audit interne qui vient d'être réalisé constitue une réponse partielle aux demandes des missions.
- [83] Le service central d'audit du Groupe a réalisé -hors programme- un audit du modèle de coûts de la DRS suite aux interrogations critiques des missions Igas et Igas-Igf sur sa fiabilité. La synthèse du rapport n°2013-09 a été transmise à la mission le 12 novembre. Les auditeurs ont étudié les règles d'imputation internes, le fonctionnement de l'outil (OPALE/BO PCM), les règles de répartition des fonds et examiné sur pièces la répartition dans certains fonds (IRCANTEC, CNRACL, RAFF, FSPOEIE, SASPA) ainsi que les reportings.
- L'audit estime que la répartition des coûts par fonds reflète le poids respectif des grands régimes. La masse de coûts est répartie à raison de 36,4% sur la CNRACL, 32,5% sur l'IRCANTEC, 6,8% sur le régime des mines, 4,8% sur le RAFF, 3,5% sur le SPSA, 3,2% sur le FIPHFP, 2,8% sur le FSOEIE et 10% sur les divers autres fonds.
- L'audit valide la pertinence et la fiabilité du modèle avec des recommandations d'amélioration. Ses principales conclusions sont les suivantes :
- « L'outil du modèle a permis d'homogénéiser la méthode, le format et le type des données, d'intégrer dans une même base des éléments émanant d'outils multiples, de restituer une analyse multidimensionnelle (par centre de coûts, nature de charge, processus, prestations et fonds en ETP, et en coûts), d'automatiser les contrôles et d'administrer les données de façon centralisée ;
 - Le fonctionnement de l'outil et la fiabilité du traitement des données sont satisfaisants : ventilation distincte des processus supports et opérationnels, niveau de détail suffisant pour suivre les montants chargés en entrée et les montants recalculés par le modèle, traçabilité de l'origine des coûts (on peut repérer des anomalies), impossibilité de coûts en double et donc de double imputation d'une dépense ; les habilitations pour effectuer les chargements en entrée de modèle sont administrées exclusivement par le contrôle de gestion central ;

- L'outil BO/PCM, mis au point avec le cabinet Ernst et Young date de 2009 ; la mise à jour du modèle et notamment de ses inducteurs est souhaitable, par exemple tous les deux ans avec les commissaires aux comptes ;
- La désynchronisation des calendriers allonge le délai de production des coûts ; les trois établissements doivent avoir le même calendrier d'arrêté des comptes et de facturation de leurs fonds, afin de présenter à la Commission de surveillance les éléments nécessaires ; le secrétariat général Groupe doit réduire les délais de production des coûts fédéraux et transmettre à la DRS une répartition stabilisée des montants par métiers et activités ainsi qu'une justification des variations ;
- Les données source ne se déversent pas automatiquement dans le modèle de coûts ; à partir des données sources extraites des systèmes d'information des établissements, ceux-ci effectuent des réaffectations pour assurer une imputation correcte (cf. l'activité réelle des ETP) ; c'est aussi un besoin engendré par la gestion multi fonds (cas d'un ETP temporairement affecté à la mise en production d'un outil, les actes attribuables à deux processus, les ETP liés à la relation publique externe etc.) ;
- Les répartitions de charges et le choix des inducteurs sont effectués par les établissements avant l'entrée dans le modèle de coûts ;
- Dans les trois méthodes de ventilation liées à l'activité des ETP (pesée, volumétrie de traitements ou relevé déclaratif des temps passés), on pourrait en normer plus précisément le recueil ;
- L'ensemble de ces réaffectations ne sont pas systématiquement transmis au contrôle de gestion central qui devrait en assurer le contrôle avant déversement dans le modèle de coûts ; de même, toutes les clés de répartition doivent être centralisée dans un outil figé et centralisé ;
- Les contrôles exercés par les établissements manquent de formalisme ; les réaffectations sont opérées au sein des fichiers permettant de les établir et certains fichiers où sont effectués les contrôles sont supprimés par la version suivante ;
- Le nombre d'inducteurs informatiques est excessif (55/123), des différences sont constatées entre ceux qui sont récoltés dans le système d'information et les données réelles des opérationnels (en raison d'ajustements liés aux dates d'arrêtés différentes) ; certaines clefs devraient être revus lors de la mise en production ».

[84] En conclusion, les auditeurs recommandent de renforcer leur contrôle de second niveau.

[85] Le directeur général a d'ores et déjà acté l'ensemble de ces recommandations dans une décision interne du 7 octobre 2013.

- La clarification en cours ne répondra pas intégralement aux attentes.

[86] Il faut souligner l'intérêt de ce rapport qui décrypte le fonctionnement du modèle, sa fiabilité et ses imperfections. Mais il ne peut répondre à toutes les attentes :

- les corps de contrôle appelaient de leurs vœux une intervention externe pour en garantir la totale impartialité ; les questions posées en interne ne pouvaient conduire à des interrogations plus fondamentales telles que la relation entre le niveau du siège et les directions de l'établissement public ;
- la question du niveau de mutualisation ou de part de frais directs affectés aux fonds ne sont pas traitées alors qu'elles conditionnent en amont la méthode de ventilation ;
- le travail effectué ne peut être qu'une première étape, plus à usage interne qu'externe puisqu'il permet au Groupe de renforcer son contrôle sur la DRS et les contrôleurs de gestion qui vont perdre une part de négociation et donc la possibilité de défendre le régime dont ils avaient la responsabilité. C'est une opportunité pour les recentrer sur l'analyse des coûts.

- [87] La mission note que le bouclage financier n'est pas parfait puisqu'il subsiste des divergences entre les sources ordonnateur et comptable. Ainsi en 2012, le rapport d'analyse du compte de résultat fait apparaître un total de frais de gestion de 97 940K€ quand les comptes ordonnateur mentionnent 97 318K€ soit un écart de 622K€, provenant des lignes frais généraux et frais informatiques.
- [88] Il reste qu'en dépit des critiques qui pourront être apportées au modèle de coût, le choix d'un modèle de comptabilité analytique relève de chaque employeur. La mission met l'accent pour sa part sur deux aspects :
- le niveau des coûts à répartir que ce soit pour les ressources humains ou les systèmes d'information ; c'est la présentation faite ci-dessus et dans l'annexe système d'information ;
 - l'impact contestable d'une mutualisation intégrale sur le fonctionnement de régimes dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.
- [89] A cet égard, la mission note en premier lieu les questions juridiques que pose la gestion en cascade entre deux établissements publics dont l'activité est juridiquement fondée sur un principe de spécialité et de l'existence d'un régime géré par une coquille vide : la CNRACL ne dispose d'aucun salarié, son directeur est « directeur de fait »²⁵ de la caisse et seul le directeur général de la CDC peut ester en justice pour la CNRACL. C'est la CDC qui gère le régime et non la CNRACL.
- [90] Plus directement, la mission s'interroge sur le niveau de sophistication du modèle de coûts qui ne permet pas de faire comprendre en dehors de la CDC comment il fonctionne et en quoi il est sincère, pertinent et exhaustif. Alors que les contrôleurs de gestion s'attachent à décortiquer chaque acte de gestion et à négocier en permanence sur les choix d'inducteur et de ventilation, les rapports ne cessent de souligner l'opacité du modèle ou du gestionnaire. Ce souci de simplification est d'ailleurs partagé par le rapport d'audit interne, en particulier dans le champ des systèmes d'information.
- [91] La mission estime que les sujets déterminants pour le suivi de la gestion sont plutôt l'ampleur de la mutualisation entre des activités aussi disparates et la capacité de la CDC à rendre compte de son métier de gestionnaire pour compte de tiers dans ses métiers de la retraite.
- [92] Dans ce contexte, le pilotage par la COG est nécessaire mais sa signification est à ce stade réduite pour l'ensemble de ces raisons.

1.2 Une COG peu significative face à un double référentiel

- [93] Implantées à l'origine au sein du régime général, les COG sont destinées à servir de support des processus d'amélioration continue de la qualité et de la performance pour tous les régimes. La diffusion de ce modèle se poursuit dans toute la sphère de la protection sociale, avec les adaptations nécessaires.
- [94] Pour les régimes gérés par la CDC, la question se pose de la portée réelle du dispositif entre une perception par le gestionnaire d'un dispositif d'explicitation du mandat et le plafonnement de la répercussion de certains coûts pour concilier ses objectifs avec la refacturation intégrale en gestion mutualisée au titre du modèle de coûts.
- [95] Cet écart est aggravé par une COG peu contraignante.

²⁵ Expression utilisée par les services.

1.2.1 L'ambiguïté de l'outil COG en gestion déléguée

1.2.1.1 L'outil de la COG ne peut tenir lieu de substitut à la définition d'un contenu de mandat

[96] La gestion de la CNRACL est attribuée à la CDC depuis 1947. La première COG du régime remonte à 2006, conformément aux souhaits du président de s'inscrire dans une dynamique d'amélioration de la qualité de service partagée et s'est traduit par un ajout réglementaire dans la réforme de 2007. L'absence de contenu du mandat a conduit la CDC à faire fréquemment référence à la COG comme si elle en tenait lieu, confiant ainsi une valeur quasi réglementaire à un document contractuel.

[97] Pour la mission, cette interprétation marque une double confusion :

- entre ce qu'on attend d'un gestionnaire travaillant pour le compte d'un mandant, à fixer au niveau du mandat et les orientations du régime qui sont définies par les textes et le conseil d'administration ;
- entre ce qu'est une COG - démarche d'amélioration continue de la qualité et de la performance - et ce qu'est un mandat - pouvoir et devoir d'action en lieu et place du mandant sur la base de ses instructions-

[98] Ce glissement permanent a des conséquences sur la dynamique des COG et le respect des compétences d'investigation des corps de contrôle et d'évaluation.

1.2.1.2 Le gestionnaire n'a pas souhaité s'associer aux évaluateurs pour se projeter sur la prochaine COG

[99] Les COG sont préparées par le gestionnaire comme dans tous les régimes ; fort naturellement, celui-ci ne peut se prescrire des orientations qui seraient contraires à ses propres règles ou intérêts. Pour inverser cette tendance, les pouvoirs publics devraient disposer d'informations et des outils de projection de leurs propres orientations, pour aborder la phase de négociation dans une approche responsable, respectueuse de la connaissance des marges de manœuvre respectives. Or, le gestionnaire tend à réserver ces informations à son conseil ou à la phase de négociation, se privant de la possibilité de travailler en amont à un rapprochement des points de vue.

[100] Cette perception déformée de la fonction de gestionnaire se traduit par des réponse en forme de « fin de non recevoir » apportée à la présente mission sur un chapitre de projection sur les orientations du gestionnaire pour la prochaine COG, de l'absence de réponse sur des éléments de décomposition des coûts RH²⁶, les bénéficiaires de la complémentaire santé par tranches de revenus et la présentation des effectifs par processus relié aux organigrammes.

[101] Le refus de transmettre des informations « non significatives » réduit les pouvoirs des contrôleurs-évaluateurs et donc l'étendue et la pertinence des observations qu'ils peuvent apporter mais surtout nourrit les critiques sur le manque de transparence de la CDC, en dépit des efforts récemment réalisés sur ce point.

²⁶ Exemple d'un mel du 28 octobre confirmant une demande de transmission de décomposition des coûts de personnel, expressément attendus dans la lettre de mission signée par la Ministre.

1.2.2 Des orientations de la COG échue peu contraignantes

[102] La COG contient un chapitre 3 consacré à la performance et l'efficacité de la gestion avec quatre objectifs :

- Assurer le pilotage du régime, décliné en cinq sous objectifs : fournir des tableaux de bord périodiques ; maîtriser les coûts de gestion ; obtenir la certification des comptes ; analyser et favoriser les conditions de l'équilibre financier des comptes du régime ; optimiser la gestion de trésorerie ;
- Maîtriser les risques et lutter contre la fraude ;
- Intégrer le développement durable dans la gestion ;
- Optimiser l'outil informatique.

[103] Quatre indicateurs sont associés à ces objectifs : deux ratios de frais de gestion, un sur le taux de dématérialisation des archives papier et un sur la disponibilité des applications informatiques.

- L'ensemble du chapitre décrit trois types d'actions :
 - des engagements de fourniture d'informations par la CDC; tableau de bords périodiques sur la gestion et des études sur la situation financière du régime, les budgets prévisionnels de gestion administrative, du fonds d'action sociale et du fonds national de prévention (FNP), des études d'impact sur les modifications législatives et réglementaires,
 - des engagements de mettre en œuvre des dispositifs prévus par d'autres textes ou référentiels : lutte contre la fraude, certification des comptes, certification environnementale,
 - une volonté de piloter précisément la trésorerie pour couvrir tous les engagements, en veillant à alerter l'Etat pour obtenir une autorisation de recours à l'emprunt ;
 - un engagement de respecter la trajectoire budgétaire pluriannuelle annexée au document²⁷ et « d'optimiser les ressources confiées au profit de la qualité de service ».

[104] L'intérêt du texte est de cibler les objectifs sur des axes classiques et réduits. Ainsi, seules les deux dernières catégories relèvent d'engagements de faire propres à un dispositif conventionnel d'amélioration continue de la performance.

- Les principales faiblesses du texte sont de deux ordres :
 - l'absence de tout indicateur concernant la productivité ou de coût d'un processus, silence d'autant plus critiquable qu'ils existent par ailleurs (cf. infra), que ce sont des outils élémentaires de suivi-pilotage de l'activité, qu'ils sont présents dans la COG de l'IRCANTEC et qu'ils peuvent participer aux comparaisons inter régimes ;
 - l'absence de contrainte sur les coûts de fonctionnement ; le résultat de la négociation n'est pas en phase avec les instructions gouvernementales de l'époque. L'évolution des frais de fonctionnement (proche de +4% par an en moyenne) est supérieure à ce qui a été acté au régime général Rien n'assure que les réductions d'effectifs prévues sur la COG respectent le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui était alors la norme au sein de l'Etat.

²⁷ Les annexes fixent l'évolution du budget de gestion administrative par nature de charges (personnel +2,7%/2,6%/2/5%), les frais généraux (+4,1/3,9/4,1), l'informatique (+ 1,9/1,8/1,8), les autres prestations fournies par la CDC (+2,7%) soit un total de frais de gestion administrative évoluant de 2,9/2,8/2,8%, compte tenu de paramètres endogènes (de type GVT) ou exogènes (inflation ou indice Syntec) retenus pour justifier la fluctuation, ainsi que leur taux d'évolution.

[105] Enfin, l'évolution du budget de gestion administrative que porte la COG n'est pas forcément traduction des moyens utilisés par la CNRACL mais des coûts qui lui sont facturés via le modèle.

1.2.3 La coexistence avec un suivi parallèle interne à la CDC

[106] Toute organisation se fixe des objectifs en interne qu'ils se situent au niveau stratégique ou de la gestion.

[107] La compatibilité de ces orientations doit pouvoir être vérifiée ex ante et ex post.

[108] Pur autant, en système de gestion déléguée, la question se pose de savoir ce qui prime entre la guidance externe et la guidance interne. Quand on constate que le champ couvert n'est pas le même, on peut s'interroger sur la valeur attachée à la COG, même si ses éléments facturés sont plafonnés.

1.2.3.1 Le plan stratégique de la DRS

[109] La direction des retraites et de la solidarité dispose d'un plan stratégique « OSER 2014 qui doit conduire son action de 2012 à 2014, selon quatre grands principes, auxquels sont attachés une série d'actions, dont une partie est suivie et évaluée au titre de l'intéressement :

- Efficience et innovation au service des clients. « L'enjeu de la DRS est de concilier le traitement industriel de ses volumes de gestion et la personnalisation de sa réponse au client, ajustée au besoin exprimé. La mise en œuvre de l'entretien information retraite et le développement des technologies de la communication constituent des leviers pour atteindre ces objectifs et stimuler l'innovation » ;
- Culture de la performance et sécurité « Notre identité de tiers de confiance nous impose un niveau de sécurité et de maîtrise des risques au meilleur standard. L'ouverture du système d'information de la DRS à nos partenaires et nos clients d'une part, et les politiques publiques de lutte contre la fraude sociale d'autre part, accroissent encore cette exigence. Nous nous appuyons sur un dispositif éprouvé de contrôle interne, sur le niveau élevé de sécurité du système d'information de la DRS et sur l'expertise juridique de l'établissement public CDC ».
- Utilité sociale : « Par son positionnement original de gestionnaire multifonds, la Caisse des Dépôts dispose d'une expertise approfondie et variée qui lui permet d'être force de propositions et d'innovation sociale... En se dotant d'une capacité nouvelle d'études et de contribution aux réflexions prospectives du secteur, la DRS est à même d'accroître son utilité dans la protection sociale en France ».
- Évolution des métiers avec un certain nombre d'actions visant à adapter la GPEC, valoriser la diversité (taux d'emploi des personnes handicapées à 7,11%), intégrer de nouvelles générations.

1.2.3.2 Le pilotage renforcé de la gestion par des indicateurs internes

[110] A ce plan d'ordre stratégique et transversal s'ajoute un pilotage par les indicateurs, d'inspiration semblable à celui qu'organise la COG mais qui diffèrent sur deux points essentiels :

- ils s'avèrent plus complets que ceux qui sont mentionnés dans la COG.

[111] On trouve ainsi 5 indicateurs de productivité, chacun étant relié à un des processus, alors qu'aucun n'a été retenu dans la COG, 4 indicateurs de qualité, dont deux seulement sont présents dans la COG et 4 indicateurs de coûts alors qu'aucun de ce type n'a été retenu dans la COG.

Tableau 11 : Indicateurs suivis par les gestionnaires

Processus	Indicateurs de productivité rapporté au nombre d'ETP affectés au processus	Indicateurs de qualité	Indicateurs de coût
Recouvrer et maîtriser les cotisations	Nombre de comptes employeurs soldés au titre de N-1, au 31/12	Taux de comptes employeurs soldés	Coût d'un employeur cotisant
Gérer les droits	Nombre de CIR alimentés	Taux de comptes de droits mis à jour	Coût d'une mise à jour d'un compte de droits
Liquider les retraites	Nombre d'attributions, révisions, annulations du droit	Taux de liquidation dans les délais	Coût unitaire d'une liquidation Coût complet du processus « payer »
Communiquer et informer les clients	Nombre de contacts	Ratio appels aboutis/appels reçus	Coût complet du processus sur nombre d'actifs employeurs +retraités
Action sociale	Nombre d'aides traitées		

Source : CDC-Secrétariat général DRS

- ils sont utilisés en interne dans le dialogue de gestion entre les divers niveaux de la hiérarchie comme tableau de bord, outil de pilotage et instrument de rendu compte de l'action.

[112] Ce suivi présente deux différences avec la matrice de facturation :

- il n'intègre pas la cinquantaine d'ETP affectés sur les deux processus non directement liés à la production (gestion de trésorerie et assistance des mandants) ;
- il ne prend en compte que les effectifs directs de l'établissement de Bordeaux, hors affectation des personnels des divers supports.

[113] Au-delà des interrogations sur la pertinence de ces distinctions, l'inconvénient est de devoir se référer à deux sources de documents et chiffres, ce qui peut être source d'erreurs, d'incompréhension ou de démotivation des cadres intéressés.

- [114] Les services sont censés rendre compte de ces informations à la commission de surveillance. Il est vraisemblable que celle-ci est, par sa composition, moins réticente à s'informer et prendre position sur des outils de mesure de la productivité que ne peut l'être un conseil d'administration.
- [115] Pour autant, les pouvoirs de gestion dont dispose le conseil d'administration de l'institution lui confèrent des responsabilités²⁸ sur ces sujets ; il doit en avoir connaissance et est à même de garantir l'intérêt des affiliés et des employeurs.
- [116] Vis-à-vis de la COG dont l'objet défini par la réglementation inclut explicitement « la performance et le coût de la gestion » il n'y a pas de raison que les indicateurs suivis dans le document contractuel soient plus restreints que ceux que suit le gestionnaire pour son compte.
- [117] La mission souhaite que ces deux outils de pilotage de la gestion se superposent afin de garantir la cohésion de la gouvernance.

2 UN FONCTIONNEMENT ATTENTIF A LA GESTION QUI SE HEURTE AUX REALITES DES COÛTS

- [118] La CDC développe une mécanique d'organisation sophistiquée qui donne la place aux différents métiers, au mélange des cultures professionnelles, à l'interface de l'économie et du juridique. Tout est organisé pour que les trois niveaux de responsabilité (fédéral/filière/métier) dialoguent, se confrontent, se contrôlent pour assurer la qualité de gestion.
- [119] La mise en œuvre de la COG est conforme aux prévisions contractuelles. La maîtrise des risques est suivie avec soin.
- [120] Mais l'analyse de la performance donne des résultats contrastés.

2.1 Un respect des prévisions de la COG, caractérisé par une amélioration partielle de la productivité et une évolution contrastée des coûts

- [121] Il est difficile d'apprécier la performance intrinsèque du gestionnaire en raison même du refus d'apprécier les résultats sur les régimes indépendamment du modèle de coûts ; d'une certaine manière, cette évaluation est impossible, pour la mission comme pour la caisse, sauf à cantonner les moyens sur les régimes et la durée de la COG pour en apprécier l'évolution.
- [122] Il faut donc mobiliser des informations extérieures à la COG pour tenter d'apprécier la réalité de la gestion à travers l'évolution de la productivité et des coûts.
- [123] S'agissant de la COG, le gestionnaire s'est attaché à en respecter le cadrage moyennant des ajustements par compensation ou par glissement ou par avenant ainsi qu'ils sont autorisés.

2.1.1 Une évolution de la productivité mesurable, améliorée hors processus de la liquidation

- [124] La mission a d'abord rapproché l'évolution des effectifs facturés au régime des prévisions de la COG. Compte tenu du double mécanisme de pilotage de la gestion, la mission s'est attachée à rapprocher les deux sources, sur les trois processus qui représentent 80 à 86% des effectifs affectés.

²⁸ Article 13-3^{ème} du décret du 7 février 2007 : le conseil d'administration délibère ...sur le budget de gestion.

2.1.1.1 L'approche par les effectifs facturés au régime en lien avec les prévisions de la COG

- [125] La décroissance des effectifs facturés au régime été supérieure aux prévisions, de près de 17%. Au lieu des 20,7 ETP moyens qu'impliquait l'évolution décroissante de la trajectoire budgétaire, la CDC a été en mesure d'aller jusqu'à 24,2 ETP.
- [126] Pour autant, le montant des frais facturés à ce titre dépasse légèrement la prévision (+161K€ soit 0,25%), probablement en raison de la hausse du forfait social porté de 8 à 20% en 2012 et qui vise directement les avantages annexes décrits plus haut dans le modèle social de la CDC (intéressement, abondement de l'employeur sur des régimes de retraite facultatifs).

Tableau 12 : L'évolution programmée et réalisée des effectifs facturés

ETP CNRACL (*)	Prévision COG	Effet flux N/ N-1		Réalisation 2009-2012	Effet flux N/ N-1	
				Prévision 2013		
2009	775,4			775,4		
2010	773,4	-2,0	-0,3%	773,4	-2,0	-0,3%
2011	767,8	-5,7	-0,7%	768,4	-5,1	-0,7%
2012	761,2	-6,6	-0,9%	757,6	-10,8	-1,4%
2013	754,8	-6,4	-0,8%	751,3	-6,3	-0,8%
Evolution sur la période de la COG 2010-2013		-20,7	-2,7%		-24,2	-3,1%

* ETP moyen annuel

Source : CDC réponse au questionnaire mission

- [127] La ventilation par processus fait apparaître une évolution des effectifs fortement différenciée.

Tableau 13 : Mobilisation des effectifs par processus

	2009	2010	2011	2012	P-2013 (mai 2013)	Ecart cumulé sur la période 2010-2013
Prestations DRS	775	773	768	758	751	-24
Recouvrer et maîtriser les cotisations	22	21	23	24	22	0
Gérer les droits	228	220	205	209	198	-30
Liquider les retraites et payer	230	230	235	227	229	-1
Informier et Communiquer	170	175	179	173	176	6
Fournir les prestations sociales et annexes	77	78	76	76	77	0
Mettre en œuvre la gestion de trésorerie et la comptabilité	20	20	19	20	21	1
Assister les mandants dans le pilotage des fonds	28	30	30	29	29	1

Source : CDC réponse au questionnaire mission

[128] La CDC explique ainsi la baisse des ETP mobilisés au titre de la gestion de la CNRACL sur la période de la COG :

- sur le processus « Gérer les droits » (-30 ETP), principalement par la baisse des demandes de rétablissements au régime général et à l'IRCANTEC sur la période notamment lié à la réforme 2010 et à l'abaissement de la durée des services de 15 à 2 ans ;
- sur le processus « Liquidier et Payer » (-1 ETP), par la stabilité globale des moyens mobilisés sur la période dans un contexte de progression des demandes de liquidations (60 063 en 2010 ; 69 625 en 2011 ; 47 486 en 2012 ; prévision de 55 500 en 2013). Cette stabilité couvre une évolution contrastée des moyens en raison d'une part de gains de productivité liés notamment à la dématérialisation des demandes, et, d'autre part, de la complexité croissante liée aux carrières longues à compter de fin 2012 ;
- sur le processus « Informer et communiquer » (+6 ETP), par la progression des moyens nécessaire pour répondre aux besoins de développement de la relation avec les actifs (droit à l'information dans ses diverses dimensions), les pensionnés et les employeurs.

[129] La mission prend acte de ces explications tout en notant que la progression des demandes de liquidations n'est vérifiée que sur le pic de 2011, principalement en raison des anticipations de départ des parents de trois enfants ; en fait, alors que la COG prévoyait une augmentation régulière du nombre de liquidations (55 000/56 000/58 000), l'exécution est fortement corrélée aux comportements individuels, en anticipation comme en report. D'où les difficultés pour un gestionnaire de s'adapter à des réformes aussi lourdes que la suppression d'un motif de départ anticipé ou l'extension inverse d'un dispositif pour carrière longue en 2012, dont les conséquences continueront à se faire sentir sur 2013 et 2014²⁹.

[130] Ainsi, la part des carrières longues dans les liquidations est passée de 5% en 2010-2011 à 14% en 2012 et 19% en 2013, auxquelles s'ajoutent leur part croissante dans les demandes d'avis préalable (36% en 2010 ; 58% au moins en 2013).

[131] A cet égard, la mission note les effets négatifs du refus de l'administration d'autoriser l'informatisation du dispositif des carrières longues. Devenue indispensable mais appliquée avec retard, cette décision s'est avérée incontournable vu le nombre de dossiers présentés à ce titre. Dans l'intervalle, le gestionnaire a perdu du temps de gestion et a vu la qualité de service sur les échanges téléphoniques se dégrader.

2.1.1.2 L'appréciation comparée du processus de la liquidation

- A partir des chiffres de la COG

[132] On peut essayer d'apprécier l'évolution de la productivité sur le seul processus de liquidation (incluant droits propres, dérivés, inaptitude, invalidité) par le tableau suivant issu d'un rapprochement entre les données de volumétries annexées au bilan de la trajectoire financière et la matrice de facturation par processus dans laquelle sont présentés les effectifs affectés³⁰ :

²⁹ Une liquidation manuelle pour carrière longue 2,5 fois plus longue qu'une liquidation classique. De plus, l'augmentation des demandes à ce titre sans réponse suffisamment rapide a contribué à une forte augmentation des avis préalable à liquidation (de 1000 en 2011 à 7000 en 2013). Le gestionnaire estime à 200K€ le gain en fonctionnement d'une automatisé du processus de liquidation.

³⁰ Les données de facturation pour 2013 n'étant pas disponibles, le rapprochement se limite à trois années.

Tableau 14 : Evolution de la productivité apparente du processus de liquidation

	2010	2011	2012	Variation 2012/2010
Nombre de liquidations	60063	69625	47486	- 26%
ETP affectés au processus	230	235	227	-1%
Liquidations par ETP	261	296	209	-24,8%

Source : CDC CNRACL+mission

[133] Avec ses limites, ce tableau permet de montrer une forte diminution de la productivité, à due concurrence de la chute de l'activité de liquidation en 2012.

➤ L'approche par les indicateurs internes de la CDC

[134] Dans cette présentation, la base n'est pas identique au numérateur comme au dénominateur. Le champ de l'activité est plus large, couvrant sur le processus « liquider les retraites » toutes les attributions, les révisions, les annulations de droits. Les ETP utilisés pour cette activité sont plus bas que la présentation précédente mais le sens est identique.

Tableau 15 : Evolution de la productivité de l'ensemble des activités attachées à la liquidation

	2010	2011	2012 ³¹	Variation 2012/2010
Nombre d'attributions/révisions du droit	115324	129426	107139	-7,6%
ETP affectés au processus	156	161	155	-0,6%
Activité par ETP	739	804	691	-6,9%

Source : CDC+mission

[135] **Quelle que soit la référence retenue, la productivité sur ce processus essentiel diminue de 7 à 25%** ce qui est un résultat clairement défavorable qui montre d'une part la sensibilité des régimes aux changements de réglementation et d'autre part la nécessité de réagir rapidement dans les affectation de tâches ou l'extension de la polyvalence pour ajuster la ressource à l'évolution des charges.

2.1.1.3 L'évolution de la productivité sur le processus communiquer-informer

[136] On reprend ici le même raisonnement en l'appliquant à un autre type de processus qui, lui aussi, mobilise un nombre important d'agents et correspond à une fonction essentielle pour le régime.

³¹ L'année 2013 en revanche serait disponible ; elle a été écartée pour permettre la comparaison avec le tableau précédent et parce que les données, sur le tableau d'avril 2013, sont présentées sous forme d'un objectif. La prévision était à 780, ce qui traduirait sur la période un résultat inverse avec une amélioration de la productivité de 5,4%.

➤ Sur la base de la COG

[137] On rapproche le nombre d'appels traités des ETP affectés au processus facturé « informer et communiquer ».

Tableau 16 : Nombre d'appels traités par ETP sur le processus « informer et communiquer »

	2010	2011	2012	Variation 2012/2013
Nombre d'appels traités	748426	791817	810891	+8,3%
ETP	175	179	173	-1,1%
Nombre d'appel traité par ETP	4277	4424	4687	+9,58%

Source : CDC-CNRACL+mission

➤ Sur la base des indicateurs internes

[138] On reprend l'indicateur retenu en interne qui rapproche le nombre de contacts (qui intègre toute l'activité de contact depuis le serveur vocal jusqu'aux EIR) des ETP indiqués comme étant affectés à ce processus.

Tableau 17 : Nombre de contacts par ETP affectés au processus

	2010	2011	2012	Variation 2012/2010
Nombre de contacts	767422	814905	840463	+9,5%
ETP affectés au processus	66,8	71,4	71,6	+7,2%
Nombre de contacts par ETP	11488	11413	11738	+2,2%

Source : CDC+mission

[139] Dans les sources utilisées, le sens est identique, vers une amélioration de la productivité, plus forte dans les bases retenues pour la COG que dans la mesure interne où l'augmentation du nombre d'ETP est parallèle à celle des contacts.

[140] Les gains sensibles du fait de l'usage du serveur vocal interactif (qui porte intervient dans la moitié des appels) sont atténués par les moyens supplémentaires à mobiliser pour l'EIR.

2.1.1.4 L'évolution de la productivité sur le processus « gérer les droits »

[141] Le troisième bloc le plus important d'activité et de personnel affecté concerne le processus de gestion des droits qui intègre en particulier la gestion des CIR.

➤ L'approche de la COG

[142] Le nombre de CIR alimentés est rapproché des ETP affectés au processus

Tableau 18 : La productivité du processus « gérer les droits »

	2010	2011	2012	Variation 2012/2010
Nombre de comptes individuels alimentés	2 236 783	2 263 162	2 209 454	-1,23%
ETP affectés au processus	220	205	209	-5,26%
Nombre de CIR alimentés par ETP	10167	11040	10572	+4%

Source : CDC-CNRACL+mission

➤ L'approche par les indicateurs internes

[143] Sur ce processus, l'indicateur retenu et la donnée sont identiques ; c'est le nombre de comptes individuels alimentés ; seuls les effectifs affectés sont à un niveau inférieur, comme pour les autres processus.

Tableau 19 : Evolution de la productivité du processus « gérer les droits »

	2010	2011	2012	Variation 2012/2010
Nombre de CIR alimentés	2 236 783	2 263 162	2 209 454	-1,23%
ETP affectés	169	151	153	-10,45%
Nombre de CIR alimentés par ETP	13 235	14 988	14 441 ³²	+9,11%

Source : CDC+mission

[144] **Dans les deux cas, l'amélioration de la productivité est sensible**, et de plus du double sur la base des ETP de l'approche interne. L'automatisation a apporté le résultat attendu, le léger retrait de 2012 correspondant à l'application du rapprochement systématique entre les déclarations individuelles et les versements.

[145] Cette présentation croisée montre l'amélioration de la productivité sur deux des trois processus majeurs au cours de la COG, sous réserve des résultats qui adviendront pour l'année 2013. La tendance est identique pour l'action sociale du fait des progrès de la dématérialisation. Cette dernière est la clef des progrès dans ce domaine mais l'essentiel des gains de ce type est probablement atteint désormais.

[146] Le seul processus qui infirme cette présentation est la liquidation des droits, qui souffre du retard à l'industrialisation des dossiers carrières longues et des dossiers consacrés à l'invalidité, si on se réfère aux informations données à la mission sur la performance des gestionnaires des régimes de retraite selon laquelle le temps de traitement d'une liquidation de pension d'invalidité serait près de quatre fois supérieur à celui d'une pension de retraite. Les réponses à ce niveau sont probablement d'un autre ordre cf. rapport de synthèse partie 3.

³² A noter que l'ensemble des résultats de productivité indiqués dans le tableau de bord sont légèrement erronés.

2.1.2 Une maîtrise des coûts de gestion meilleure que les prévisions, des coûts unitaires qui augmentent, avec un ratio global nettement plus favorable qu'à la CNAV

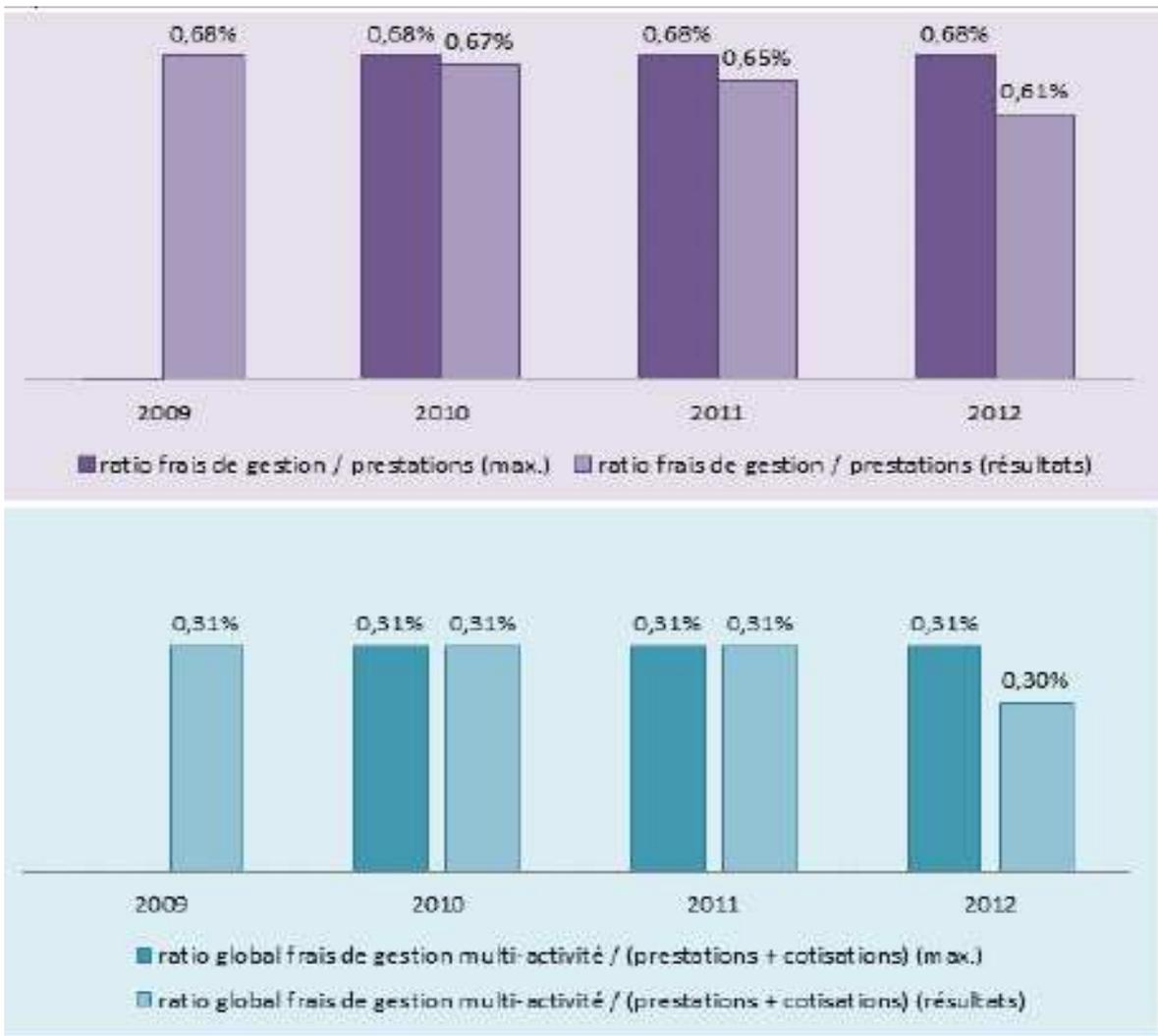
[147] Plusieurs approches sont possibles pour apprécier ces évolutions.

2.1.2.1 Des ratios de frais de gestion du régime maintenus à un bas niveau, et en dessous de la cible de la COG

[148] Ce sont les deux seuls indicateurs retenus par la COG, l'un portant sur le ratio frais de gestion sur les prestations, l'autre incluant les cotisations comme celui qui est retenu dans le benchmark inter régimes.

[149] La CDC a su non seulement respecter la double cible de la COG ($\leq 0,68\%$ des prestations pour le premier, $\leq 0,31\%$ du montant des prestations et cotisations gérées pour le second) mais également pu réduire l'un comme l'autre entre 2010 et 2012.

Tableau 20 : Evolution des frais de gestion /prestations et prestations+cotisations



Source : CDC-CNRACL synthèse du bilan COG

- [150] La qualité de ce résultat est à relativiser :
- l'augmentation des frais de gestion est largement inférieure (+8,5%) à celle des prestations (+19,8%) et des cotisations (+12,4%), ce qui mécaniquement améliore le résultat ;
 - en système de refacturation paramétrée par une COG, rien ne permet d'assurer que cela correspond à la totalité des coûts exposés pour le compte du régime.
 - Les coûts par processus sont au mieux stables, le plus souvent augmentent significativement
- [151] Le pilotage interne de gestion suit un ou deux indicateurs caractéristiques de l'activité pour quatre des cinq processus de base qui évoluent chacun comme suit :
- le coût d'un employeur cotisant pour le processus « recouvrement et maîtriser des cotisations » augmente de 30,4% en quatre ans : constaté à 46€ en 2010, il atteint 59€ en 2012 pour un « objectif » de 60€ en 2013;
 - le coût de mise à jour d'un compte de droits sur le processus « gestion des droits » reste presque stable entre 10€ en 2010 et devrait être <11€ en 2013 ;
 - le coût unitaire d'une liquidation pour le processus « liquider les retraites » augmente de 23% sur la période; après avoir baissé de 202€ en 2010 à 183€ en 2011, la cible 2013 serait <250€ en 2013 ;
 - le coût unitaire du sous processus « payer » représentatifs du paiement et de la gestion des comptes des pensionnés reste stable à 1€.
- [152] Le coût complet du processus communiquer et informer les clients rapporté au nombre d'actifs+employeurs+retraités passe de 7,5€ en 2010 à un « objectif » 2013 de 8,5€ soit une hausse de 13,3%.
- [153] Le gestionnaire ne commente pas ces données ni dans le tableau de bord, ni dans les documents remis à la mission.
- La comparaison du coût de liquidation avec les autres régimes place la CNRACL entre le SRE et la CNAV
- [154] La référence directe au benchmark est inopérante dans la mesure où la CDC ne transmet pas de données sur ces éléments, estimant que les comparaisons sont impossibles entre des régimes gérés aussi différemment.
- [155] Ainsi sur l'indicateur de coût par ETP, CG101 présenté plus haut (XX), la DSS rappelle dans le rapport technique 2012 que *« lors du comité de pilotage du 15/09/2009, plusieurs régimes participant au benchmark DSS ont relevé que les indicateurs CG101 et CG402 présentaient des limites et des risques d'erreur d'interprétation, car ne reflétant pas les performances de gestion. En effet, l'analyse de leur évolution ne peut traduire les efforts de productivité obtenus grâce à la mise en place d'un système d'information performant associé à une réduction des effectifs. Il n'est pas non plus pertinent de comparer des régimes dont les processus sont plus ou moins dématérialisés. C'est pour cette raison que la CDC ne renseigne pas ces indicateurs. Elle privilégie des indicateurs de performance mettant en regard les frais de gestion par processus avec le nombre d'unités d'œuvre produites ».*
- [156] Dans ce contexte, la mission conjointe Igas-Igf d'août 2012 a établi elle-même une comparaison entre les régimes de retraite qui fait apparaître que sur deux ratios de coût par affilié et de coût de liquidation, la CNRACL se situe entre le SRE et la CNAV.

[157] Le coût de liquidation 2010 de la CNRACL est de 1452€, soit 27% de moins qu'au régime général et du double du Service des pensions de l'Etat. Quelles que soient les réserves d'interprétation, ce résultat témoigne de plusieurs éléments du point de vue des coûts : le surcoût d'un régime institué par rapport à un simple service, l'intérêt financier de ne pas devoir gérer un réseau et les questions stratégiques sous-jacentes à une vision de rapprochement entre les régimes.

Tableau 21 : Comparaison de coûts 2010 entre régimes de retraite

	Comptes de la sécurité sociale 2010				OPS	Ratios de coût par :	
	Gestion courante en K€	Ressortissants vieillesse					
		Cotisants	Pensionnés en milliers	Affiliés	Nombre de liquidations en milliers	Affilié	Liquidation
CNAVTS							
Retraite de base salariés	1 359 000	17 800	12 553	30 354	734,5	45 €	1 850 €
ARRCO							
Retraite complémentaire non-cadres	1 556 800	17 951	11 353	29 304	682,0	53 €	2 283 €
AGIRC							
Retraite complémentaire cadres	598 600	3 951	2 531	6 482	160,0	92 €	3 741 €
Régime agricole							
Retraite de base salariés	180 300	659	2 496	3 155	141,6	57 €	1 273 €
Retraite de base non-salariés	190 500	528	1 727	2 255	40,3	84 €	4 727 €
Total retraite de base	370 800	1 187	4 223	5 410	181,9	69 €	2 038 €
Retraite complémentaire non-salariés	5 000	490	507	997	72,0	5 €	69 €
Régime spécial des indépendants							
Retraite de base commerçants	144 700	979	1 080	2 059		70 €	
Retraite de base artisans	115 300	834	882	1 716		67 €	
Total retraite de base	260 000	1 813	1 962	3 775	118,3	69 €	2 198 €
Retraite complémentaire commerçants	45 600	979	406	1 385		33 €	
Retraite complémentaire artisans	108 200	834	712	1 546		70 €	
Total retraite complémentaire	153 800	1 813	1 118	2 931	86,6	52 €	1 776 €
Service des retraites de l'Etat							
Retraite de base agents publics	50 090	2 159	1 967	4 126	108,3	12 €	463 €
Redressement cotisation et action sociale	75 210	2 159	1 967	4 126	108,3	18 €	695 €
CNRACL 2011							
Retraite de base agents publics	91 900	2 075	808	2 883	63,3	32 €	1 452 €
IRCANTEC							
Retraite complémentaire salariés	84 000	2 772	1 839	4 611	158,0	18 €	532 €
CRPCEN							
Retraite des salariés	9 700	44	63	107	4,4	91 €	2 205 €

Source : Rapport Igas-Igf sur la performance des gestionnaires de régimes de retraite

- La comparaison fine entre les régimes permet d'identifier des pistes d'amélioration dans la gestion des coûts. Ainsi, par exemple, une marge d'économie à terme apparaît clairement sur la consommation énergétique.

[158] Parmi les indicateurs suivis et renseignés par la CDC, le benchmark DSS sur la consommation énergétique des bâtiments comme témoin de prise en compte du développement durable montre que la CNRACL obtient les résultats les plus défavorables par comparaison avec les autres régimes.

Tableau 22 : Consommation d'énergie par ETP (chiffres 2011)



Source : DSS Benchmark rapport de synthèse 2012

- [159] La CDC est parfaitement consciente de cette situation, qui illustre les faiblesses d'isolation des bâtiments du site actuel construits dans les années 70. Les services ont à la recherche d'une nouvelle implantation sur Bordeaux, qui, en fonction des études réalisées, serait moins coûteuse qu'une restructuration du site actuel.

2.1.2.2 Des frais de gestion administrative qui évoluent conformément à la trajectoire, au prix d'ajustements entre chapitres et dans un cadre non contraignant

- L'exécution de la COG est en ligne avec les prévisions

- [160] Au cours des quatre années, les frais de gestion administratifs auront augmenté de 8,6% soit une moyenne annuelle de 2,7%, du même montant que ce qui avait été prévu en 2010. Le gestionnaire a absorbé le montant de l'avenant de 1,5M€ signé en 2011 pour assurer des modifications du système d'information nécessaires avec la réforme des retraites.

- [161] Les frais de personnel facturés sont conformes aux prévisions. Le gestionnaire a compensé la non prévision des effets supplémentaires des mesures fonction publique (nouvel espace statutaire en catégorie B) par une diminution supplémentaire des ETP facturés.

- La compensation des coûts de gestion entre les chapitres a joué comme prévu dans le mécanisme conventionnel, la progression supérieure des coûts informatiques facturés étant compensée par une moindre progression des frais généraux.

- [162] Plus précisément, les frais de fonctionnement sont en retrait sur les prévisions (-3,8M€) du fait principalement d'une moindre rémunération des conventions de partenariats (1 357K€), montées en charge moins vite que prévu et des économies effectives de gestion réalisées sur l'affranchissement (345K€) ainsi que des gains générés par le nouvel applicatif de paiement OCAPI.

- Les dépenses informatiques ont progressé plus que prévu (+3,5M€) pour une série de raisons expliquées dans l'annexe 6 de la synthèse COG : avenant retraite, développement des outils inter régimes, mais surtout les effets - pilotés- de la facturation des coûts de mise en œuvre de projets.

- [163] Ce sujet des dépenses informatiques est crucial pour le régime à la fois parce qu'il a bâti son efficience sur l'autonomisation des processus et la dématérialisation des dossiers, mais aussi parce que la formation des coûts est sujette à caution dans un système de groupe où la fonction de maîtrise d'œuvre est assurée quasi exclusivement par un fournisseur interne, à niveau de commande garanti, et connu pour exposer des coûts supérieurs à ceux de la concurrence (cf. annexe système d'information).
- Un cadre contractuel non contraignant
- [164] La mission constate l'absence de tout indicateur de coût alors qu'ils existent et sont suivis en interne. Les autres COG en contiennent au moins un.
- [165] La mission recommande que la prochaine COG contienne au moins deux indicateurs de cette catégorie : entre la solution d'un indicateur de coût par processus majeur, et un indicateur synthétique toujours difficile à élaborer, et à rendre comparable, la mission privilégie le suivi d'indicateurs sur les principales fonctions du régime, à savoir :
- le coût du recouvrement en reprenant l'indicateur interne utilisé,
 - le coût de gestion d'un compte individuel,
 - le coût de liquidation du processus liquider les pensions.
- [166] La progression des frais généraux prévue par la COG en cours est trop favorable avec +4% par an.
- [167] L'identification dans la COG de l'évolution des partenariats avec les centres hospitaliers et les centres de gestion comme facteur d'évolution endogène a permis à la CDC de se constituer des provisions permettant d'absorber les écarts sur prévision dans d'autres chapitres.
- [168] Hors impact de l'amélioration de productivité, aucun effort spécifique de gestion au sens de l'économie obtenue par des décisions internes n'est visible. La mission n'a pu identifier que le domaine de l'affranchissement, pour un montant de 345K€ sur l'ensemble de la COG, alors que l'ensemble du secteur public est soumis à une forte pression sur ses coûts de production.
- [169] Le prochain contrat devra traduire l'inclusion effective de la trajectoire budgétaire dans les orientations de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

2.1.2.3 Un ratio de frais de gestion par usager très compétitif

- [170] Le rapport de performance informatique du secteur social pour 2012 contient des ratios comparatifs des frais de gestion administrative par usager entre les principaux régimes en 2011.
- [171] Quand on redresse le coût de fonctionnement de la CNAV de la fonction recouvrement également assurée par la CNRACL, cette dernière se situe à 31€ alors que la CNAV atteint 72,61€ soit plus du double. Cette différence mesure l'impact de l'absence de réseau dans les régimes gérés par la CDC, l'IRCANTEC se situant même à 19€.
- [172] Rapporté aux usagers le sens de la comparaison est inversé par rapport à la mesure des frais de gestion administrative rapporté aux ETP.
- [173] Si ce résultat n'est pas surprenant compte tenu de ce qui a été dit plus haut sur le niveau du modèle social, il apparaît que la CDC s'interdit de faire valoir des résultats favorables dans la comparaison des coûts de gestion avec la CNAV en refusant de se mesurer sur ce plan à travers le benchmark.

2.2 Une maîtrise des risques effective et améliorée

[174] La CDC par son histoire et ses référentiels attache beaucoup d'importance à ces sujets. Tous participent à conforter le slogan de « tiers de confiance », au cœur de la culture collective.

2.2.1 Des principes applicables dans l'ensemble du groupe transposés du secteur bancaire, déclinés en trois niveaux

[175] Le contrôle interne est pensé, organisé, mis en œuvre au sein de la CNRACL comme il l'est au sein du groupe CDC, comme une exigence forte, évolutive et multi facettes.

[176] La sensibilisation aux risques sécurité des systèmes d'information fait partie des objectifs de la direction générale et du secrétariat général du groupe au titre de l'intéressement à 50%. L'autre moitié est le développement des réunions du réseau d'audit afin de faire converger les 62 membres vers des pratiques communes.

[177] La DRS décline un dispositif complet faisant le lien entre les principes d'organisation du contrôle interne (POCI), le code de déontologie interne à la CDC, la charte d'utilisation des ressources informatiques, la politique de sécurité des systèmes d'information, la charte de l'audit interne et des normes et procédures opérationnelles.

[178] Contrairement aux autres organismes de sécurité sociale, le gestionnaire se réfère à un règlement bancaire applicable aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement³³. Elle l'applique, à son initiative, depuis 2003.

[179] Derrière les spécificités relatives au monde bancaire (risques de crédit etc.), ses principes assez détaillés fournissent une base solide pour l'organisation d'assurance qualité interne sur les segments métiers et support:

- une distinction entre le contrôle permanent, confié à la DRCI groupe - direction des risques et du contrôle interne - et le contrôle périodique qui relève de l'audit Groupe ;
- un contrôle permanent à deux niveaux : le premier au sein des métiers opérationnels, le second au niveau fédéral à la direction des risques et du contrôle interne (DCRI) qui anime un réseau de contrôleurs de risques au sein des métiers et des directions support ; ceux-ci sont indépendants des services et rattachés au directeur d'établissement.

[180] La DRCI est responsable du contrôle de conformité portant sur toutes les activités du groupe, et notamment de la mise à jour des cartographies et du suivi de la base incident. Elle est associée au choix des commissaires aux comptes (CAC) et à la procédure de certification.

[181] Les contrôleurs des risques métiers assument l'essentiel des responsabilités dans le système : le document sur les principes d'organisation précise qu' « ils :

- ✓ veillent au respect des normes de contrôle interne du groupe,
- ✓ s'assurent de la conformité des procédures métier correspondantes, au travers d'un plan de contrôle propre au métier,
- ✓ assistent les services opérationnels des métiers pour la mise en place et l'amélioration de leurs dispositifs de contrôle et la bonne maintenance des procédures, ainsi qu'à la correcte exécution des actions correctrices décidées au niveau du métier,

³³ Règlement n°97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

- ✓ vérifient la pertinence du dispositif de contrôles de premier niveau et s'assurent régulièrement de la réalisation effective des contrôles, y compris par la réalisation directe de tests,
- ✓ prennent en charge le suivi des recommandations de l'audit interne et celles des commissaires aux comptes relatives au contrôle interne ;
- ✓ définissent les contrôles des activités externalisées lorsque celles-ci concourent de façon substantielle à la décision ou aux opérations engageant l'entreprise vis-à-vis des tiers,
- ✓ élaborent un reporting s'appuyant sur les principaux outils de maîtrise des risques et transmettent à la DRCI les informations sur les risques fournies par les services opérationnels des métiers,
- ✓ définissent les plans de continuité pour ce qui concerne leur champ d'intervention,
- ✓ s'assurent auprès des services opérationnels de la conformité juridique avec la loi informatique et liberté,
- ✓ préparent les comités des risques opérationnels du métier, réunis au moins semestriellement, présidés par les Directeurs métiers et auxquels participe la DRCI, et mettre en œuvre leurs conclusions,
- ✓ participent aux tâches de contrôle assurées par les filières transversales sur leur métier,
- ✓ veillent au respect de la procédure de déclaration des incidents et informer la DRCI de tout incident pouvant avoir un impact majeur sur le métier en terme financier ou en terme d'image ; la DRCI apprécie le caractère significatif de cet incident au regard de la réglementation et informera, le cas échéant, le Directeur Général et la Commission de Surveillance ».

[182] Le responsable du contrôle interne et de la maîtrise des risques à la DRS dispose d'un réseau de 15 correspondants dans les établissements et directions mutualisées.

[183] A Bordeaux, on compte une trentaine de contrôleurs dans les services opérationnels, qui vu la taille des services sont le plus souvent spécialisés par unité de production et à temps plein.

[184] Un plan de contrôle interne appelé « contrat d'objectif et de contrôle » est élaboré chaque année pour définir les contrôles de 2ème niveau qui seront réalisés dans l'année par le contrôle des risques de la DRS et les correspondants au sein des établissements. Dans ce cadre, des tests d'intrusion sont effectués régulièrement pour les applications les plus exposées.

[185] En complément des cartographies des risques, la CDC a mis en place une base fédérale d'incidents relevant les risques opérationnels de l'ensemble de ses activités.

[186] Des tableaux de bord sont fournis aux responsables des fonds intègrent des indicateurs d'alerte et de suivi.

2.2.2 Les priorités de travail pour améliorer l'effectivité

- Un encadrement plus précis des méthodes d'identification et ciblage des risques

[187] La DRS dispose de cartographie des risques au niveau macro DRS/DIC/DSI avec un plan de contrôle associé pour les niveaux 2. La priorité actuelle est de présenter une cartographie par régime et un plan contrôle de niveau 1 avec une granularité adaptée ne faisant pas apparaître trop de micro-incidents.

- [188] Aujourd'hui, le choix des événements redoutés, indicateur critique de suivi est fait par le correspondant avec les métiers, du bas vers le haut, d'où une maille jugée trop fine. L'Autorité de contrôle prudentiel qui a contrôlé le système estime que 100 à 150 suffisent, au lieu des 1000 recensés, dont 700 pour la CNR. Le fichier d'incidents recense une centaine en cours.
- [189] L'idée est de faire valider les tableaux par le métier sur une matrice imposée bâtie sur un référentiel commun.
- [190] Le choix d'un outil informatique pour remplacer les bases Excel éparses aidera à unifier les démarches.
- La préoccupation prioritaire porte sur la lutte contre la fraude
- [191] La priorité des équipes de la CDC porte sur les anomalies liquidations et la fraude, conformément aux attentes des pouvoirs publics. Parallèlement aux actions de lutte contre la fraude, il est prévu dans le plan stratégique de la DRS de créer un centre de compétence fraude pour les contrôles de niveau 2 sur les données du système d'information pour détecter les atypies telles que les décès non déclarés. Ce sujet est l'occasion d'échanges nombreux avec la CNAV.
- L'amélioration de la traçabilité conduit à installer un applicatif unique
- [192] L'exigence de traçabilité et d'auditabilité en application du règlement 97-02 a été réaffirmée par la loi LME. Cet enjeu est mentionné dans les recommandations du cabinet des commissaires aux comptes Mazars sur les comptes 2012.
- [193] La base Access CQ1 dédiée à l'édition de statistiques de contrôle n'offre pas le même service (disponibilité, délai de correction) qu'une application du système d'information qui permet d'automatiser la production de reportings pour suivre les plans de contrôle. Ce changement est un objectif de la DSI pour 2013, en cours de réalisation.

2.2.3 La lutte contre la fraude assumée

- [194] Au niveau du régime général, la fraude à l'assurance retraite couvre 10M€ de préjudices constatés pour 37M€ de préjudices évités. Ce sujet mobilise l'attention des pouvoirs publics à travers des démarches coordonnées.
- [195] Dans le cadre de son plan stratégique 2012-2014, la Direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des dépôts, a élaboré un Plan de Prévention et de Lutte contre la Fraude (PPLF) pour les années 2013- 2014. Les objectifs du plan sont de :
- « répondre aux attentes des pouvoirs publics et de se conformer à la réglementation applicable aux régimes gérés ;
 - améliorer la qualité de service rendue ;
 - faire de la fraude externe un vecteur de sensibilisation à la fraude interne et à la sécurité informatique ;
 - développer l'expertise en matière de lutte contre la fraude ».
- [196] En termes d'organisation, le plan de prévention prévoit la mise en place au sein de la filière risque DRS d'un centre de compétence composé de contrôleurs des risques permettant de mutualiser les contrôles de 2^{ème} niveau spécifiques à la détection de la fraude (projet IDEA) ainsi que les moyens et les compétences associées.
- Organisation de la lutte contre la fraude

- [197] La lutte contre la fraude est pilotée depuis septembre 2010, par le responsable du service qualité/Risques. Il anime un comité technique réuni en tant que de besoin, auquel participent obligatoirement les services de gestion ayant détecté les cas de fraude, le service juridique en tant qu'expert.
- [198] Le comité de lutte contre la fraude (CLF) est composé des membres du comité de direction et du responsable de service qualité risques (secrétaire du CLF). Il est présidé par le directeur d'établissement
- [199] Le comité émet un avis sur la suite à réserver et toute proposition de sanction est soumis à la validation du comité de direction ; celui-ci se réunit dans ce cas en configuration de comité de lutte contre la fraude.
- [200] Une procédure précise de fonctionnement a été diffusée en février 2013.
- Les actions déployées en matière de lutte contre la fraude
 - La mise en œuvre de contrôles d'existence et sur la situation familiale
 - L'instruction des cas présumés de fraude par la filière risque (comités techniques)
 - La mise en place d'une instance de décision pour l'application des pénalités, l'action civile en recouvrement, l'action pénale. Conformément à la circulaire interministérielle du 8 avril 2011 (DSS/2011/142), la CNRACL a constitué une commission de recours sur pénalités au sein de son conseil d'administration. Le dispositif retenu est proche de celui du régime général, en le simplifiant dans les limites réglementaires. Il a été présenté lors de la session du conseil d'administration de juin 2013 ;
 - L'application du régime des pénalités au cas de fraude CNRACL détectés ;
 - Un reporting périodique des cas de fraude détectés suivant 5 typologies : identité (*exemple concubinage-remariage*), existence (*décès non déclaré*), ressources, résidence, carrière ;
 - La rédaction d'études et analyses essentiellement d'ordre juridique à destination du Comité de lutte contre la fraude en tant qu'aide à la décision permettant de construire progressivement une doctrine d'application des sanctions ; exemple : état de la jurisprudence en matière de concubinage, droits et obligations des banques (vérification des RIB, secret professionnel) ;
 - La modification de courrier adressé aux pensionnés (déclaration sur l'honneur).
 - Bilan des actions entreprises :
 - Le nombre de dépôt de plainte a progressé entre 2010 et fin 2013. Cinq dossiers ont fait l'objet d'une plainte en 2010, cinq en 2011 et sept en 2010. **Dix dossiers ont fait l'objet de décisions de sanctions entre janvier et fin juillet 2013 (quatre dépôts de plainte et six pénalités)**. Les cas de décès non déclarés et de situation de concubinage-remariage ont représenté environ 80% des dossiers sanctionnés. A ce jour, un jugement a été rendu en faveur de la CNRACL, suite aux 21 décisions de déposer plainte.
 - Les six dossiers de sanctions administratives concernent des situations d'omissions de déclaration de remariage ou de fausses déclarations de non concubinage ;
 - Les contrôles d'existence et sur la situation familiale (enquêtes) réalisés dans le cadre de politique de développement des moyens de lutte contre la fraude :
 - ✓ le contrôle sur l'existence : enquête menée en 2012. 3 676 enquêtes ont été adressées aux pensionnés résidents à l'étranger. Le bilan de février 2013 fait état de 3 323 dossiers conformes, 319 dossiers à l'étude, 34 dossiers ont fait l'objet d'une annulation ;

- ✓ le contrôle sur la situation familiale : enquête menée en 2013 vers les bénéficiaires de pension de réversion depuis au moins 2 ans et nés à partir du 01/05/1948. 34 260 déclarations sur l'honneur ont été expédiées. Les réponses sont en cours d'exploitation.

➤ Les axes de progrès

- La rédaction des courriers pour accentuer les obligations de ressortissants de la CNRACL après plusieurs articles de sensibilisation parus dans la revue Climat sur ce point ;
- Des mesures pratiques suite aux contrôles d'existence et sur la situation familiale :
 - ✓ élargissement des contrôles prévus (enquête d'existence vers les veuves bénéficiaires d'une pension de réversion selon une catégorie d'âge à déterminer ; enquête d'existence prévue vers les personnes dont le NIR est non certifié) ;
 - ✓ modification de l'accusé de réception du Brevet envoyé au pensionné, intégrant une information sur les situations qui entraînent la suppression de la pension de réversion
 - ✓ ajout d'informations sur le dossier de demande de réversion relatives aux conditions d'obtention mais aussi de suppression de la pension.

➤ l'Utilisation du Répertoire National Commun de Protection Sociale (RNCPS)

[201] Le RNCPS recense l'ensemble des bénéficiaires des prestations et avantages de toute nature qui sont servis par les différents régimes de protection sociale; la dynamique d'échanges renforce les moyens de contrôle de la CNRACL. Il est régulièrement utilisé pour vérifier la situation des bénéficiaires, en particulier l'adresse du pensionné.

[202] La mission a consulté le tableau de suivi des dossiers présentés en comité technique et de lutte contre la fraude. Ce sujet est suivi avec attention et professionnalisme par le gestionnaire et par les administrateurs.

[203] La mission recommande qu'à l'occasion de la nouvelle COG un indicateur de lutte contre la fraude soit discuté. Le sujet est important au niveau des principes mais ne concerne qu'une très faible cible de dossiers et de personnes.

[204] Si le principe en est retenu, il faudrait le libeller de la manière suivante : montant du préjudice constaté rapporté au montant des prestations versées³⁴.

2.2.4 Un dispositif régulièrement évalué et adapté

[205] La CDC confie à deux cabinets (Mazars et PWC) le soin d'auditer le niveau de fiabilité du dispositif de contrôle interne et d'apporter des recommandations d'améliorations.

[206] Le dernier rapport consulté par la mission confirme l'existence d'un processus d'amélioration continue de la qualité sur ce champ.

[207] Le plan de contrôle annuel est opérationnel, les fiches de contrôle de second niveau mises à jour et renseignées pour évaluer les points de contrôle. Les événements de risque sont reportés dans la base incidents, ainsi que le certifient deux fois par an les directeurs de métiers.

[208] La direction centrale de contrôle des risques (DCRI) dispose d'un module de requêtes et de reporting permettant de suivre les éléments d'un risque.

³⁴ Proposition issue du rapport d'évaluation des indicateurs de maîtrise des risques dans cinq COG de février 2013.

- [209] Au niveau des établissements, l'outil de contrôle qualité de premier niveau³⁵ (CQ1) ne restitue pas encore les statistiques et résultats des contrôles réalisés ; les deux établissements, dont Bordeaux, sont invités à prendre rapidement des mesures compensatoires d'utilisation d'outils bureautiques, même si à moyen terme les reportings doivent être automatisés dans l'outil de contrôle ; la construction d'un référentiel de contrôles de premier niveau doit être poursuivie.
- [210] Dans le cadre du renforcement du dispositif de lutte contre la fraude, des scénarios de survenance de risque³⁶ sont testés via un outil IDEA qui permet en outre d'analyser une grande quantité d'informations chiffrées pour échantillonner des contrôles aléatoires de premier et deuxième niveau.

3 POUR UNE NOUVELLE COG PLUS EXIGEANTE

- [211] La nouvelle COG doit tenir compte du contexte durablement tendu des finances publiques. Toutes administrations et opérateurs sont invités à maîtriser leurs dépenses.
- [212] Le texte de la COG doit donner une place aux questions de coûts et de productivité.

3.1 Appliquer les normes du secteur public sur tous les chapitres en déconnectant les objectifs du modèle de coûts

- [213] L'ensemble des administrations publiques et de leurs opérateurs se voient appliquer des normes très contraintes sur l'évolution des dépenses afin de ramener le déficit public à 3,6% du PIB, en ligne avec la trajectoire des finances publiques notifiée à Bruxelles. L'effort structurel prévu par le PLF pour 2014 porte sur 18Md€ aux 2/3 par une maîtrise des dépenses publiques.

3.1.1 Un effort de gestion important est attendu dans le secteur financé par des prélèvements obligatoires

- [214] La norme « zéro valeur » est ainsi sensiblement durcie, les dépenses de l'Etat sur ce périmètre (hors pensions et service de la dette) devant baisser de 1,5 Mds€ (soit une économie budgétaire, au regard de leur évolution tendancielle, de 8,5 Mds€).
- [215] S'agissant des dépenses des administrations de sécurité sociale, le PLFSS pour 2014 prévoit 6 Mds€ d'économies dont 2,9 Md€ par une maîtrise de l'ONDAM, et 500 M€ sur les frais de gestion des organismes de sécurité sociale.
- [216] A ceci s'ajoutent les économies de gestion prévues (200M€) dans la nouvelle loi portant réforme des retraites qui vise les seuls régimes gérant ce risque.
- [217] Le renouvellement de la COG doit intégrer l'ensemble de ces paramètres, dont l'effet devrait se prolonger sur les prochaines années.
- [218] Aussi, s'agissant des frais de fonctionnement, l'évolution attendue est de -15% en trois ans à raison de -7% en 2014, et -4% sur les deux années suivantes dans toutes les COG en renouvellement.
- [219] Au niveau des frais de personnels, la diminution escomptée porte sur 2% par an, ce qui implique un niveau de non renouvellement des départs en retraite de l'ordre de un sur deux.
- [220] L'évolution du GVT doit être plafonnée à 1,5% comme sous l'empire de la COG actuelle.

³⁵ Application destinée à tracer les contrôles de premier niveau, à garantir une homogénéité des procédures de contrôle et à suivre les résultats obtenus.

³⁶ Exemple d'une modification de domiciliation pour détourner la pension versée à un bénéficiaire résidant à l'étranger.

3.1.2 Le respect de ces évolutions impose à la CDC de mobiliser toutes les marges de maîtrise dont elle dispose

- Les volumes de départs à la retraite des trois prochaines années constituent une opportunité pour tenir la trajectoire dans le cadre de la COG.

[221] Les prévisions de départ à la retraite au sein de la DRS portent sur 80 agents en 2013, 114 en 2014, 88 en 2015 et en 2016, soit 370 agents sur 2050 c'est à dire 18% des effectifs.

[222] L'établissement de Bordeaux représentant 1012 agents soit la moitié, la répercussion mathématique porterait sur un volume de 180-190 agents dont le gestionnaire doit mobiliser une partie, au moins la moitié en fait pour respecter le cadrage.

- Les principales données de gestion font apparaître des marges.

[223] En premier lieu, les prévisions de liquidation font apparaître une stabilisation des demandes entre 40 et 45 000 pour les trois années à venir, puis un plateau autour de 50 000.

[224] Le gestionnaire a déjà anticipé cette évolution en projetant de solder les validations de service en instance.

[225] Mais la mission estime que ces travaux relèvent plutôt de la polyvalence en période creuse et ne justifient pas, au vu de la période précédente de rehausser le niveau d'effectifs.

[226] Par ailleurs, le bénéfice des gains de la dématérialisation et des nouveaux applicatifs doit se faire sentir pleinement (MAG'ELAN, COPERNIC, OCAPI).

[227] Enfin, la recherche de simplification des processus doit constituer un enjeu majeur de la prochaine COG, que ce soit pour les processus eux-mêmes (exemple des procédures allégées de liquidation) ou les modes de fonctionnement, particulièrement complexes au sein de la CDC.

3.2 Mieux encadrer la COG en transposant les résultats de la négociation sur l'IRCANTEC

3.2.1 Prendre pour base les paramètres de la négociation la convention IRCANTEC adaptés au contexte budgétaire

[228] L'IRCANTEC étant géré dans les mêmes conditions que la CNRACL, les points de sortie trouvés en 2013 dans la négociation de la COG de cette caisse doivent être transposés à la future COG de la CNRACL, en intégrant les nouvelles contraintes budgétaires.

[229] En revanche la mission n'estime pas utile de fixer des cibles de gains de productivité ; une amélioration significative s'imposera vu le cadre fixé et en modèle de coût mutualisé.

3.2.2 Cantonner les charges fédérales facturées

[230] Les enjeux fédéraux diffèrent en partie de ceux des directions métiers de l'établissement public compte tenu de la diversité des logiques d'activités du portefeuille du Groupe. La DRS pour sa part doit respecter sa fonction de mandataire et s'insérer dans la logique de soutenabilité des régimes de protection sociale.

- [231] Afin d'éviter que les économies réalisées au sein des établissements soient captées par des évolutions de charges de centralité non maîtrisées de la même façon parce que la hiérarchie des priorités peut s'avérer divergente, la mission souhaite transposer les règles posées à l'IRCANTEC avec une identification précise³⁷, un cantonnement et un blocage de ces dépenses refacturées au niveau atteint en 2013. Concrètement, il s'agit de cantonner, dans le budget de gestion administrative, les lignes « Prestations CDC (gestion RH, logistique, environ 4 M€) et « Autres prestations fournies par la CDC » (environ 0,6 M€), au niveau de 2013 et de bloquer leur évolution.

3.2.3 Supprimer la plupart des paramètres exogènes et endogènes de revalorisation de la trajectoire budgétaire initialement fixée

- [232] Les paramètres exogènes impactant la trajectoire budgétaire initiale sont inexistant dans les COG conclues dans d'autres régimes, qui comportent des enveloppes fixes. L'IGAS avait donc proposé de réduire leur nombre dans la nouvelle COG et de privilégier ainsi la définition d'enveloppes fixes de moyens alloués.
- [233] Avec la nouvelle COG IRCANTEC, la CDC ne peut désormais imputer sur la trajectoire définie en début de période que l'effet de la contribution au compte d'affectation spécial (CAS) pension et au forfait social, et celui de l'évolution de la valeur du point d'indice. Les autres paramètres de revalorisation ont disparu. Il convient de noter qu'il aurait été logique d'empêcher également l'imputation du forfait social, qui porte sur les primes donc résulte d'un choix de la CDC.
- [234] La mission propose de s'aligner sur les choix retenus pour la COG IRCANTEC, mais en excluant de l'imputation le forfait social, ce qui est en effet essentiel pour déconnecter les choix sociaux de la CDC des paramètres de gestion des régimes de retraite gérés.
- [235] La période qui s'ouvre va contraindre le gestionnaire à un pilotage plus ajusté et plus exigeant qui imposera plus qu'avant de distinguer l'effort de productivité des structures financées par prélèvements obligatoires de l'ajustement gestionnaire qui intègre l'amélioration du service.
- [236] La CDC devra s'interroger sur un certain nombre de ses fondamentaux relatifs à la gestion des régimes. La politique de déconnexion des coûts facturés est une façon de répondre à la pression des pouvoirs publics sur une mission régaliennne déléguée mais elle devra s'interroger sur le niveau de mutualisation optimal au sein des grands régimes, les possibilités d'évolution divergente des activités de la DRS du reste de l'établissement public ou /et du Groupe.

³⁷ Lors du passage au modèle de coût en 2009, la présentation comptable a été modifiée, en réduisant le niveau de détail des lignes suivies. La ligne « frais de structure » (3,7M€ en 2009) qui, selon le commissaire aux comptes, correspondait aux subventions versées par l'employeur CDC à son personnel a été transférée dans les charges de personnel ; les prestations d'AMO anciennement prises en compte dans les frais généraux ont été intégrées dans les frais informatiques ; les coûts téléphoniques auparavant rattachés à l'informatique ont été basculés dans les prestations externes- frais généraux ; les charges immobilières (3,3M€ en 2009) et les frais de banque (558K€ en 2009) ne sont plus isolées mais intégrées aux prestations externes-frais généraux.

ANNEXE 2 : L'ACTION SOCIALE DE LA CNRACL

- [237] L'article premier du décret du 7 février 2007 rappelle que la CNRACL est un établissement public administratif de l'Etat, qu'elle est gérée par la Caisse des dépôts et consignations sous l'autorité et le contrôle du conseil d'administration de la caisse nationale.
- [238] L'intervention de la CNRACL sur le champ de l'action sociale trouve son origine dans une décision du conseil d'administration lors de sa réunion du 20 décembre 1978 et le premier règlement intérieur adopté dix jours plus tard³⁸. La consécration réglementaire de cette initiative est actée six ans plus tard dans un décret du 21 décembre 1984³⁹ qui étend les compétences du conseil d'administration aux « *conditions dans lesquelles sont attribués les aides et secours en faveur des retraités* ».
- [239] Même si, par une facilité de langage, on utilise le terme de fonds d'action sociale, il n'existe pas au plan réglementaire d'autonomie de gestion de ces dépenses. Le décret du 7 février 2007 qui refond la réglementation applicable à la CNRACL reprend cette formulation puisqu'aux termes de l'article 13 du décret, le conseil d'administration de la CNRACL « *délibère sur toutes les questions d'ordre général concernant l'organisation intérieure et l'administration de la caisse nationale, notamment sur*
- [240] .. 10° Les conditions dans lesquelles sont décidés et mis en œuvre les services aux actifs, retraités et employeurs de la caisse nationale, et en particulier les aides et secours en faveur des retraités, les prêts aux collectivités locales destinés à faciliter la modernisation des établissements d'hébergement accueillant des retraités de la caisse nationale ».
- [241] Les dépenses du fonds d'action sociale (aides et gestion administrative) sont financées par un prélèvement sur les cotisations et contributions, dont le montant est fixé par le conseil d'administration dans la limite d'un taux défini par arrêté interministériel⁴⁰.
- [242] Le conseil d'administration s'est pleinement saisi de ces compétences pour mettre en œuvre une action sociale - généreuse - assez complète. Mais l'examen des actions conduites induit la perception d'orientations qui se cherchent encore dans un portage trop discret de la COG. Une réorientation est nécessaire pour concevoir des axes plus lisibles et développer des mesures mieux intégrées dans les orientations des pouvoirs publics.

1 UNE ACTION SOCIALE RELATIVEMENT COMPLETE

- [243] Toutes les branches de la sécurité sociale interviennent sous forme d'action sociale pour délivrer des aides à leurs ressortissants les plus fragiles en complément des prestations légales ou pour intervenir sur des politiques structurantes en appui des pouvoirs publics.
- [244] La branche retraite, les partenaires sociaux, quel que soit le régime, ont pratiqué cette double orientation : des prêts, des aides et des secours pour les allocataires, des participations à des projets, d'hébergement ou de maintien à domicile.
- [245] A cet égard, la CNRACL ne se distingue pas de ses homologues des régimes de salariés contrairement à la situation au sein de la fonction publique de l'Etat.

³⁸ Il sera modifié à sept reprises au fur et à mesure de la création de nouvelles prestations.

³⁹ Décret n°84-1157 modifiant le décret 47-1846 du 19 septembre 1947 portant constitution de la CNRACL.

⁴⁰ Ministres chargés des collectivités territoriales, du budget de la fonction publique et de la sécurité sociale et de la santé.

- [246] Au sein de cette dernière, il n'existe ni caisse de retraite en tant que telle (mais un service des retraites de l'Etat) ni action sociale annexe. La politique d'action sociale est récente, depuis 2006⁴¹ seulement, soumise aux aléas budgétaires⁴² et relève de l'employeur.
- [247] Néanmoins, depuis la parution du décret n°2012-920 du 27 juillet 2012, tous les retraités de l'Etat peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, d'une prestation interministérielle qui a pour but de favoriser leur maintien à domicile et de prévenir leur perte d'autonomie. Le budget prévisionnel était fixé à 10 M€ pour un nombre de bénéficiaires estimé à 6200 agents⁴³.
- [248] Le contexte de la CNRACL est très différent. Le fonds d'action sociale dispose d'un budget de 113 M€. Les administrateurs ont pu définir une palette évolutive de prestations et de services, au profit d'une population ciblée de retraités de 75 000 retraités.

1.1 Une palette évolutive de prestations

- [249] Les administrateurs portent une attention soutenue aux conditions d'octroi des prestations et à leur adaptation permanente, avec l'appui du gestionnaire.

1.1.1 Un travail partagé de définition des prestations autour d'une règle d'appartenance

1.1.1.1 Les modalités de travail

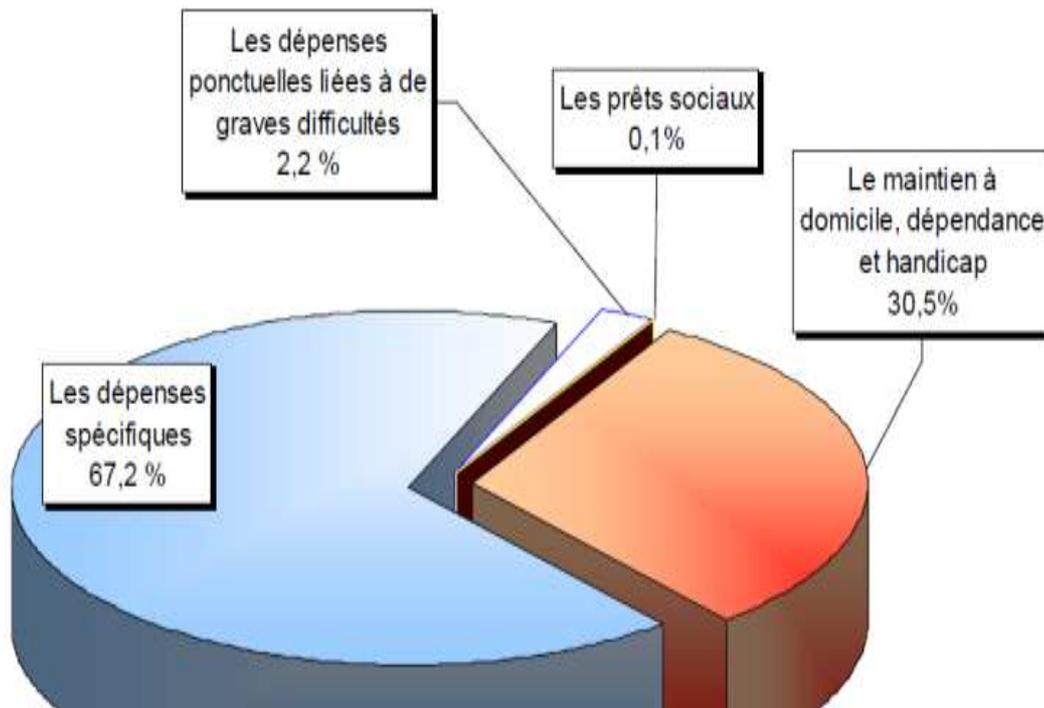
- [250] Une commission d'action sociale, une des quatre permanentes du régime, est réunie avant chaque conseil d'administration. Sur la base des documents préparés par le gestionnaire, elle examine régulièrement le nombre d'aides attribuées, la consommation des budgets consacrés aux aides, les prêts aux collectivités et établissements et, de façon plus anecdotique, le catalogue des séjours de vacance. D'autres sujets sont débattus de façon plus occasionnelle : les conditions de prêts sociaux, le développement du partenariat, ainsi que le point sur les divers contrats (dépendance, téléassistance).
- [251] Cet intérêt est soutenu par la légitimité élective des administrateurs et leur volonté d'assurer une pleine solidarité entre les deux populations qu'ils gèrent relevant de deux fonctions publiques différentes.
- [252] Les responsables de la caisse soulignent que le fonds d'action sociale est organisé autour de deux axes structurants :
- la réponse aux besoins des retraités les plus démunis en leur proposant des aides « spécifiques » (santé, énergie, scolaire, hébergement, équipement et vacances) dont le montant est calculé en fonction des revenus ou/et des aides exceptionnelles pour faire face à une situation particulière ;
 - le soutien au maintien à domicile, principalement à travers l'aide ménagère, les aides habitat et le CESU (chèque emploi service universel) vie pratique, mais aussi la téléassistance ou le contrat dépendance.
- [253] **Les aides diverses comptent pour près de 70% quand l'aide au maintien à domicile ne mobilise que 30% des dépenses du régime.**

⁴¹ Décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

⁴² L'aide ménagère à domicile pour les fonctionnaires de l'Etat, élaborée par référence à la prestation servie aux retraités du régime général, a été supprimée par une circulaire du 12 janvier 2009 afin de maîtriser l'évolution des crédits d'action sociale et dans la perspective d'une réforme de la prise en charge de la dépendance. Elle a finalement été réintroduite en 2012.

⁴³ A comparer aux 30 000 bénéficiaires de l'ancien régime dans le cadre d'un budget de 23M€ en 2008-2009.

Graphique 1 : Les deux grands types de dépenses d'action sociale en pourcentage et par domaines en 2012



Source : CDC-CNRACL conseil d'administration ; situation du fonds d'action sociale

- [254] Les dossiers de demande d'aide sont présentés par les retraités, sur des imprimés transmis sur demande expresse après réception du guide du fonds social qui est transmis systématiquement chaque année à domicile. Les dossiers sont examinés par les services administratifs qui vérifient les conditions d'éligibilité et la qualité des pièces justificatives transmises, sans intervention des administrateurs.
- [255] Toutefois, l'article 71 du règlement intérieur prévoit que la commission de l'action sociale « examine les demandes de secours exceptionnels et de prêts lorsque les retraités ne satisfont pas aux conditions arrêtées par le Conseil mais que leur demande présente un caractère social certain ».
- [256] Les aides du fonds d'action sociale sont traitées par un service en charge du FAS de la CNRACL mais également du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA⁴⁴) et de plusieurs fonds de compensation. Cette polyvalence permet de répartir les charges saisonnières et ainsi d'améliorer l'adéquation entre charges et ressources sur l'année.
- [257] Le nombre d'agents affectés à cette mission d'action sociale est de l'ordre d'une cinquantaine⁴⁵. A l'intérieur du processus « prestations d'action sociale et annexes », la CDC distingue les agents affectés à l'action sociale de ceux qui suivent la prévention de ceux qui traitent des prestations annexes. Entre 2009 et 2013, le nombre d'agents affectés au processus est resté quasi stable (de 50 à 49 ETP) alors que le nombre d'agents affectés à l'ensemble du fonds CNRACL diminuait de 24 agents soit 3%.

⁴⁴ Minimum vieillesse pour les personnes dépourvues de droit contributif vieillesse.

⁴⁵ L'approximation exprime le fonctionnement de la Caisse en processus avec une affectation de coûts déconnectée des services.

[258] Les retraités sont informés à domicile des activités et prestations du fonds d'action sociale. Une revue « Climats » leur est adressée trois fois par an et ils reçoivent le guide annuel des prestations. Le baromètre de satisfaction livré après enquête par la direction de la communication de la DRS fait apparaître un très haut niveau de satisfaction (97% de satisfaits ou très satisfaits) et un refus aussi unanime de dématérialiser le support (92%) alors que son coût est élevé (15 000€).

1.1.1.2 Un accès aux aides conditionné par l'appartenance prédominante au régime, un niveau de ressources et un quota annuel de prestations

[259] Pour bénéficier d'une aide, les demandeurs doivent percevoir une pension CNRACL à titre principal, au sens de celle qui rémunère le plus grand nombre de trimestres.

[260] Par ailleurs, le montant et la nature des aides varient en fonction des ressources ; sont retenus tous les revenus du foyer avant abattement sauf déduction des enfants à charge (180 € par enfant), des pensions alimentaires et des frais d'hébergement en établissement.

[261] Leurs ressources doivent être inférieures à des plafonds, revus annuellement, et différents sur trois types de prestations, soit pour 2013 :

- aide ménagère : 2 000 € pour une personne seule, 3 000 € pour un couple
- aides à l'habitat : 1 654 € pour une personne seule, 2 480 € pour un couple
- aides spécifiques : 1 378 € pour une personne seule, 2 067 € pour un couple
 - ✓ toutes les aides spécifiques sont regroupées dans un quota unique, montant maximum d'aides sur une année soit 1 700 € pour 2013, (à l'exception des dépenses d'hébergement en établissement de retraite), et dans la limite d'un montant maximum dégressif en fonction des ressources ; certaines (équipement ménager, scolarité, déménagement et vacances) sont réservées aux retraités de la première tranche, c'est à dire ceux dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 1060€ par mois pour une personne seule et 1590€ pour un couple ;
 - ✓ les aides pour le maintien à domicile peuvent être versées en sus du plafond : cette règle concerne l'aide ménagère, à l'habitat, à l'hébergement, le CESU vie pratique, la téléassistance, de même que les aides exceptionnelles par nature imprévisibles.

1.1.2 Les retraités de la CNRACL peuvent accéder à quatre catégories de prestations soumises à des barèmes distincts

[262] La CNRACL propose quatre types d'aides qui répondent à des besoins différents.

1.1.2.1 La première catégorie relève des aides liées au maintien à domicile

- Aide ménagère pour l'entretien courant du logement, la préparation des repas, les soins sommaires d'hygiène, l'accompagnement à l'extérieur et les démarches administratives simples ; le dossier passe par un organisme référencé par la CNRACL (CCAS ou association prestataire) ; le demandeur doit être âgé de plus de 65 ans (ou être atteint d'une incapacité grave, d'une affection de longue durée ou en situation d'urgence telle qu'une sortie d'hôpital), bénéficiaire de revenus supérieurs au plafond de l'aide sociale, et ne pas

percevoir de prestations MTP, PCH, ACTP ou APA⁴⁶ ; l'aide est attribuée pour un an quand le demandeur a moins de 70 ans, deux ans au-delà.

Tableau 23 : Le barème 2012 de l'aide ménagère

Tranche	Ressources mensuelles imposables *		ALSACE-MOSELLE pour une heure facturée 19,40 €			AUTRES REGIONS ET OUTRE-MER pour une heure facturée 19,20 €		
	Personne seule	Couple	Taux de participation CNRACL	Charge CNRACL	Charge Retraité	Taux de participation CNRACL	Charge CNRACL	Charge Retraité
1	au-dessus du plafond de l'aide sociale à 1 250 €	au-dessus du plafond de l'aide sociale à 1 850 €	1,52 €	17,88 €	1,52 €	1,52 €	17,68 €	1,52 €
2	de 1 251 € à 1 350 €	de 1 851 € à 2 000 €	79,21 %	15,37 €	4,03 €	79 %	15,17 €	4,03 €
3	de 1 351 € à 1 450 €	de 2 001 € à 2 150 €	67,37 %	13,07 €	6,33 €	67 %	12,87 €	6,33 €
4	de 1 451 € à 1 550 €	de 2 151 € à 2 300 €	55,47 %	10,76 €	8,64 €	55 %	10,56 €	8,64 €
5	de 1 551 € à 1 650 €	de 2 301 € à 2 450 €	40,63 %	7,88 €	11,52 €	40 %	7,68 €	11,52 €
6	de 1 651 € à 1 750 €	de 2 451 € à 2 600 €	25,79 %	5,00 €	14,40 €	25 %	4,80 €	14,40 €
7	de 1 751 € à 2 000 €	de 2 601 € à 3 000 €	11,34 %	2,20 €	17,20 €	10,42 %	2,00 €	17,20 €

Source : CDC-CNRACL

- Aides à l'habitat : amélioration de la résidence principale, ou adaptation du logement au handicap ; le dossier est constitué avec un organisme habitat conventionné avec la CNRACL

Tableau 24 : Le barème 2012 de l'aide à l'habitat

tranches	RESSOURCES MENSUELLES		Amélioration de l'habitat	Montant maximal de subvention par tranche de ressources	
	Personne seule	Couple		Amélioration de l'habitat	Adaptation de l'habitat
1	Jusqu'à 827 €	Jusqu'à 1 240 €	100%	5 000 €	10 000 €
2	De 828 € à 1 035 €	De 1 241 € à 1 509 €	90%	4 500 €	9 000 €
3	De 1 036 € à 1 250 €	De 1 510 € à 1 875 €	60%	3 000 €	6 000 €
4	De 1 251 € à 1 654 €	De 1 876 € à 2 480 €	20%	1 000 €	2 000 €
	Au delà de 1 654 €	Au delà de 2 480 €	Pas de participation de la CNRACL		

Source : CDC-CNRACL

⁴⁶ Majoration pour tierce personne, prestation compensatrice du handicap, allocation compensatrice de tierce personne, allocation personnalisée autonomie.

- Aide à la téléassistance d'un montant de 20€ maximum par mois, dans la limite du coût réel de l'abonnement, déduction faite des aides obtenues auprès d'autres organismes ; deux produits sélectionnés auprès de deux prestataires spécialisés (Filassistance international et GTS mondial assistance). En 2012, 1350 retraités ont bénéficié d'une aide ; 423⁴⁷ ont recours à l'un des deux prestataires sélectionnés par la caisse ; la moyenne d'âge est de 85 ans, 86% des utilisateurs sont des femmes et 30% des abonnés sont âgés de 91 à 100 ans.
- CESU (chèques emploi service universel) pour rémunérer divers services : aide ménagère, prestation à la personne jardinage et bricolage, accompagnement et aide à la mobilité et des prestations pour les enfants ; 50 chèques par an d'une valeur de 16 à 10€ selon un barème en quatre tranches. En 2012, 818 521 chèques ont été utilisés par 9117 bénéficiaires pour un montant de 10,84M€. Près des 2/3 des montants couvrent des besoins d'aide ménagère mais les sollicitations les plus nombreuses sont sur les autres aides courantes à la vie quotidienne.

[263] La CNRACL impose un prestataire agréé, ce qui exclut le salariat direct ; cette instruction est à peu près respectée pour l'aide ménagère (0,6% de gré à gré) ; moins pour la vie quotidienne (11,5% en emploi direct).

[264] En aide ménagère, 80% des titres émis concernent des retraités (femmes à 75%) âgés de 70 à 90 ans. Les autres usages sont le fait de retraités un peu plus jeunes (75% des utilisateurs ont entre 60 et 90 ans) et la part des hommes est un peu plus importante (43%).

Tableau 25 : Les deux catégories de CESU

- **Millésime 2012 – AIDE MENAGERE**
- **3 210 bénéficiaires**

Chèques émis		Frais	Chèques remis au CRCESU		Chèques non utilisés		% d'utilisation
Nombre	Montant		Nombre	Montant	Nombre	Montant	
544 403	6 996 839 €	15 757 € 0,2 %	446 964	5 792 645 €	97 462	1 204 586 €	82,10 %

- **Millésime 2012 – VIE PRATIQUE**
- **5 907 bénéficiaires**

Chèques émis		Frais	Chèques remis au CRCESU		Chèques non utilisés		% d'utilisation
Nombre	Montant		Nombre	Montant	Nombre	Montant	
274 118	3 850 028 €	3 963 € 0,1 %	219 560	3 076 918 €	54 558	773 110 €	80,10 %

Source : CDC-CNRACL conseil d'administration 27 juin 2013

⁴⁷ Entre 2010 et 2013, ces deux prestataires ont vu leur clientèle décroître ; de 388 à 281 pour GTS assistance, de 165 à 142 pour Filassistance.

Tableau 26 : Le barème 2012 du CESU

tranches	RESSOURCES MENSUELLES		Nombre de CESU	Valeur nominale	Montant maximum 2011
	Personne seule	Couple			
1	Jusqu'à 1 041€	Jusqu'à 1 562€	50 maximum	16€	800€
2	de 1 042€ à 1 183€	de 1 563€ à 1 725€	50 maximum	14€	700€
3	de 1 184€ à 1 283€	de 1 726€ à 1 875€	50 maximum	12€	600€
4	de 1 284€ à 1 354€	de 1 876€ à 2031€	50 maximum	10€	500€

Source : CDC-CNRACL

- Aides pour les enfants handicapés (séjours en établissements spécialisés) dont les montants sont fixés annuellement par les pouvoirs publics, déduction faite des aides servies par d'autres organismes (CAF, CGOS...). Allouées sans condition de ressources, elles suivent les mêmes conditions qu'au sein de l'Etat.

1.1.2.2 La deuxième catégorie concerne les aides « spécifiques »

[265] Ce terme recouvre une série d'aides thématiques et disparates.

[266] Les unes, au budget le plus important, contribuent à la qualité de vie des retraités en aidant à prendre en charge des dépenses de vie quotidienne correspondant à des coûts fixes significatifs.

- la santé c'est à dire les frais médicaux prescrits (dépenses de santé, lunettes, cures thermales, prothèse, orthodontie etc.) et les coûts de mutuelle, sur copie de facture, prise en charge jusqu'à 1700€ ;
- l'énergie pour les frais de chauffage ou de consommation d'énergie, sans justificatif sauf demande de la caisse, plafonnée à 560€ ;
- l'hébergement en établissement de retraite (Ehpad ou long séjour) du retraité ou de son conjoint, jusqu'à 1700€ et non cumulable avec l'aide énergie.

[267] Les autres sont plus liées à un besoin particulier ou de consommation.

- l'équipement ménager de tout type y compris le dépannage à domicile, sur copie de facture, 90% de la dépense dans la limite de 1700€ ;
- l'aide au déménagement, dans des conditions identiques à la précédente ;

- des frais de scolarité⁴⁸ d'un montant variable selon le niveau d'étude, sur copie du certificat de scolarité, dans la limite de 1700€ ;
- une aide aux vacances (séjour et transports du retraité ou des enfants à charge) par une participation de 30% de l'acquisition de chèques vacances, plafonné à 462€ pour une personne seule et 620€ pour un couple.

1.1.2.3 Des secours exceptionnels, sur rapport d'un travailleur social de secteur

- [268] Le cadre est très différent puisqu'il s'agit ici de couvrir des situations de détresse financières liées à une charge imprévisible entraînant une rupture de budget, des frais d'obsèques d'un proche, détresse financière, à une catastrophe naturelle si l'habitation a subi des dégâts). L'aide est versée directement au créancier.
- [269] On trouve également les dépenses liées au handicap (aménagement de voiture, appareillage) pour le retraité, son conjoint ou un enfant à charge, sur la part non prise en charge par ailleurs.
- [270] Chaque année, entre 1700 et 2000 aides sont allouées sur un besoin social déterminé.

1.1.2.4 Des prêts sociaux

- [271] Le fonds d'action sociale accorde, sous les conditions de ressources habituelles, des prêts sociaux pour les quatre motifs suivants : des travaux d'amélioration de l'habitat, des dépenses de santé, des frais de sépulture, ou toutes circonstances exceptionnelles. Le taux d'intérêt (actuellement entre 0 et 4%) est calculé en fonction des ressources du retraité. Les frais d'assurance sont pris en charge par le fonds d'action sociale. Le demandeur doit avoir moins de 80 ans et résider en France.
- [272] Fin avril 2013, 99 prêts avaient été accordés pour un montant total de 429K€, leur nombre comme leur montant étant en diminution par rapport à l'année précédente.

1.1.2.5 L'accès complémentaire à des produits et services

- [273] Outre ces prestations, le gestionnaire a organisé, à la demande du conseil d'administration, l'accès à des offres de services proposés par divers partenaires :
- La carte VIKIVA ; c'est une carte de réduction sur divers services comme les proposent les comités d'entreprise et orientée sur la clientèle seniors ; elle coûte 49€⁴⁹ par an pour une personne seule ou un couple marié. En avril 2013, 27 394 personnes disposaient de cette carte.
 - L'accès à des séjours sélectionnés ; le gestionnaire diffuse un catalogue « Vacancez vous » avec trois types de destinations, après sélection de prestataires:
 - des séjours location et pension en France, avec des remises de 8 à 25% sur la dizaine de prestataires présents⁵⁰ ;
 - des circuits à l'étranger qui bénéficient de la part de prestataires d'une réduction de 10 à 20% pour un voyage de groupe et de 40€ si le retraité est titulaire de la carte Vivika ;
 - deux croisières (Baltique et Caraïbes).

⁴⁸ Comme au CGOS l'existence de cette aide s'explique principalement par le nombre des mères de famille de trois enfants qui avant la réforme de 2010 bénéficiaient d'une possibilité de départ anticipé dès 45 ans.

⁴⁹ 15€ si elle n'est mobilisée que pour des séjours

⁵⁰ Pour la saison 2013-2014, une quarantaine de voyagistes –dont 15 nouveaux ont été sollicités fin mars 2013 ; 105 offres ont été reçues ; 25 prestataires ont été retenus.

- [274] L'activité concerne un nombre réduit de retraités : 8163 pour les séjours et circuits, 627 pour les croisières, chiffre stable après une hausse de 12% entre 2011 et 2012.
- Les chèques vacances
- [275] Les pensionnés peuvent épargner pendant 6 à 12 mois pour réutiliser ces sommes sous forme de chèques vacances diffusés par l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV) pour diverses prestations de loisirs⁵¹. A l'issue du plan, le fonds social peut rajouter une participation de 30% de l'épargne investie selon les ressources du retraité (plafond de ressources 186€ pour une personne seule et 1590€ pour un couple).
- [276] Fin avril 2013, 938 personnes avaient un plan ouvert, avec une participation de la CNRACL de 52K€, activité et montants en diminution par rapport à l'année antérieure.
- Le contrat dépendance.
- [277] Ce contrat à adhésion facultative, proposé par la CNP et labellisé par la CNRACL, avec questionnaire médical, est ouvert aux actifs et retraités jusqu'à 75 ans. Les cotisations sont variables selon l'âge d'adhésion et le niveau de rente choisi (300 à 1200€)⁵² pour un niveau de dépendance définie⁵³ comme une incapacité, permanente et définitive, d'effectuer seul les actes élémentaires de la vie quotidienne quels que soient l'âge et la nature de l'incapacité.
- [278] Depuis 1993, il n'a pas évolué bien qu'il soit fortement déficitaire depuis 2007 avec des pertes accumulées de 2,7M€. A la fin de l'année 2012, un redressement a été opéré avec au choix, des hausses de cotisations de 10% ou une réduction des prestations.
- [279] De fait, le public assuré diminue (10 195 en 2012 contre 10 459 l'année précédente). 401 rentes sont en cours de service (+11% /2011), pour une moyenne de 705€ entre un minimum de 300€ et un maximum de 1504€. 88 nouveaux bénéficiaires ont été reconnus en 2012. La CDC réfléchit sur l'avenir du produit.
- La prévoyance obsèques ; deux contrats classiques sont proposés par des organismes spécialisés en prévoyance décès, l'un auprès d'un courtier⁵⁴ ; l'autre auprès d'une mutuelle⁵⁵ de la fonction publique. Depuis 2007, la CNRACL n'assure plus la gestion administrative des dossiers ; le portefeuille cumulé des deux prestataires représente 15613 contrats. Les ¾ des adhésions sont souscrites pour un capital entre 3 et 5000€.
- [280] **Toutes ces prestations dessinent un panorama très diversifié. Pour autant, l'essentiel des attributions est concentré sur trois prestations puisque l'aide santé, énergie et ménagère concentrent 84% des dépenses.**

⁵¹ Chèques de 20 ou 20€ utilisables par le titulaire, son conjoint, ses enfants et ascendants à charge dans les deux ans.

⁵² Ainsi, pour une rente de 300€, le montant de la cotisation s'échelonne de 7,70€ si l'assuré a moins de 50 ans à 34,98€ s'il est âgé de 74 ans. Pour une rente de 1200€, ces montants passent à 30,80€ à moins de 50 ans et 139,92€ à 74 ans.

⁵³ Ne pas pouvoir effectuer seul et de façon permanente les actes de la vie courante. Justifier de l'emploi d'une tierce personne rémunérée à raison de 100h par trimestre ou être hébergé en maison de retraite médicalisée ou en centre de long séjour.

⁵⁴ SAS HENNER sis à Paris.

⁵⁵ MUTAC sise à Montpellier.

1.2 Une adaptation régulière des prestations

[281] Chaque année un récapitulatif des décisions prises est présenté au conseil d'administration. Au cours de la COG sous revue, les positions suivantes ont été adoptées :

- une référence constante à sa délibération du 28 septembre 2006 par laquelle il a défini des orientations visant au recentrage de la politique d'action sociale sur les « retraités les plus démunis en termes de ressources et/ou de dépendance » ;
- l'adoption du plan annuel de communication avec les différents supports de contacts envoyés (guide l'action sociale envoyé aux retraités et partenaires, actualisation de la plaquette de présentation du fonds d'action sociale, magazine Climats) ;
- un soutien du chèque emploi service universel (CESU) en mode prestataire⁵⁶ ;
- chaque année, pour l'aide ménagère à domicile, le conseil prend acte des revalorisations annuelles de la participation horaire nationale appliquée par les régimes de retraite à l'aide ménagère à domicile ; il s'est également inquiété auprès de la CNAV de facturations jugées excessives⁵⁷ et a décidé pour 2011 de créer trois nouvelles tranches pour éviter les effets de seuil entre T1 et T2, en maintenant une participation de 1,52€ sur la T1 pour les retraités , puis 2€ en 2012, dans l'attente de la réforme de la dépendance ; en 2012, il décide de recourir aux évaluateurs agréés des CARSAT, contre une rémunération de 106€ par dossier et de participer aux ateliers de prévention du bien vieillir (50K€ par atelier) ;
- la reconduction et l'actualisation du dispositif de voyage pour les grands seniors (>80 ans) avec de nouveaux lieux de séjour, un partenariat avec Vacances Bleues pour 45 à 60 places;
- la création en 2009 d'un dispositif particulier pour répondre de manière plus adaptée aux besoins des ressortissants impactés par des catastrophes naturelles ou industrielles ; d'abord porté par le Président en 2010, le dispositif évolue lors des conseils d'administration des 1^{er} avril et 30 juin 2010 avec l'intégration de la mesure au dispositif de secours exceptionnels et la définition de modalités d'intervention : outre les critères de base (pension principale et plafonds de ressources), l'aide est plafonnée à 1500€, sauf dérogation explicite et dans la limite de la moitié du reste à charge ;
- la fixation en 2012 de critères de convergence progressive pour les retraités mahorais⁵⁸ suite à l'intégration au régime consécutive à la départementalisation de la collectivité;
- les règles d'attribution des prêts sociaux; l'existence d'une pension principale, l'âge (moins de 80 ans), la résidence en France, le plafond de ressources (1654€ et 2480€), un taux du prêt variable selon les tranches de ressources⁵⁹ ;
- la définition d'un principe d'actualisation des barèmes, à partir de 2011, en fonction de l'évolution de la pension moyenne ; lors de sa séance du 5 octobre 2012, le conseil d'administration rappelle que l'écart plancher-plafond devait être de 30% et de 50% entre une personne seule et un couple.

⁵⁶ L'emploi en gré à gré représente malgré tout 11,5% du dispositif « vie pratique ».

⁵⁷ Par lettre du 20 octobre 2010, la Présidente de la CNAV rappelle qu'elle déconventionne les prestataires qui pratiquent la surfacturation et expérimente une nouvelle politique de rémunération à partir de la qualité du service rendu.

⁵⁸ Conditions de barème adaptées notamment.

⁵⁹ La formule de taux variable (de 0 à 4% selon les ressources des retraités) est remplacée l'année suivante par la référence à deux taux soit 0% pour des bénéficiaires ayant jusqu'à 1361€ mensuel pour une personne seule et 2040€ pour un couple, soit le taux du livret A en vigueur pour les personnes seules ayant de 1362€ à 1654€ ou 2041€ à 2480€ pour les couples.

Tableau 27 : L'évolution des barèmes au cours de la COG

	2010 ⁶⁰	2011 ⁶¹	2012 ⁶²	2013 ⁶³
Montant maximum des aides attribuables sur une année	1550€	1600€	1650€	1700€
Prestations diverses	1550€ maximum aide hébergement, hors quota	Participation voyages grands seniors : 900€ Aide ménagère portée à 7 tranches au lieu de 4 ; taux de participation entre 90% et 10%	Revalorisation aides spécifiques et CESU 1,8% ⁶⁴	Aide énergie portée à 560€
Plancher de ressources	1008€ personne seule 1512€ couple	1023€ personne seule 1535€ couple	1041€ personne seule 1562€ couple	1060€ personne seule 1590€ couple
Plafond de ressources	1330€ personne seule 1950€ couple	1330€ personne seule 1995€ couple	1354€ personne seule 2031€ couple	1378€ personne seule 2067€ couple

Source : CDC-CNRACL

[282] Au cours de la COG, le montant maximal des aides a augmenté de près de 10%. Les planchers et plafonds de ressources ont été revalorisés de 3,6% à 6% selon les cas.

[283] Cette notion de plancher est très ambiguë ; initialement fixée par référence au seuil d'aide sociale départementale⁶⁵, elle peut laisser croire à une exclusion d'accès aux prestations et dissuader des demandes entre deux seuils. Il serait préférable de présenter le premier niveau sous la forme de « jusqu'à XX », comme le fait la CNAV, tout en maintenant une clause de priorité d'accès à l'aide sociale.

⁶⁰ Délibération 2009-25 du conseil d'administration du 7 octobre 2009 ;

⁶¹ Délibération 2010-35 et 52 du conseil d'administration des 29 septembre et 17 décembre 2010 ;

⁶² Délibération 2011-30 et 31 du conseil d'administration du 27 septembre 2011 ;

⁶³ Délibération 2012-52 du conseil d'administration du 5 octobre 2012 ;

⁶⁴ Taux évolution pension moyenne

⁶⁵ Prestation de subsistance à la charge des conseils généraux, si les ressources mensuelles (barème 2013) sont inférieures à 787,26€ pour une personne seule et 1222,27€ pour un couple.

1.3 Les aides du fonds social ciblent la population la plus fragile au sein des retraités de la CNRACL, sans toujours y parvenir

- [284] Peu d'études existent sur les retraités de la fonction publique.
- [285] Les statistiques présentées par le gestionnaire sont partielles et portent plus sur les allocations que sur la sociologie des retraités. Une étude spécifique a toutefois été lancée en 2012 afin « d'améliorer notre connaissance des retraités de la CNRACL et des bénéficiaires du FAS, au regard des données nationales, afin de décliner des perspectives d'évolution de l'action sociale ».
- [286] Le cahier des charges prévoyait de rendre compte d'éléments statistiques sur la population des retraités et les bénéficiaires du fonds d'action sociale pour nourrir la réflexion des administrateurs sur les perspectives d'évolution:
- caractéristiques et évolution de la population des retraités de la CNRACL (âge, sexe, localisation géographique, nature des droits, fonction publique d'appartenance et montant de la pension...),
 - caractéristiques des bénéficiaires du FAS sans distinction du type d'aides,
 - caractéristiques des bénéficiaires du FAS par grande catégorie d'aides,
 - caractéristiques des comportements au regard du FAS des nouveaux retraités,
 - perspectives d'évolution du budget du FAS (ressources/charges) sous différentes hypothèses,
 - production de l'étude en mars 2012.
- [287] Les retours au conseil d'administration de cette étude apportent des informations sur les caractéristiques de la population bénéficiaire mais pas d'éclairage sur la relation entre le champ potentiel de demandeurs et ceux qui recourent effectivement aux prestations ni sur les répartitions fines des prestations accordées par tranche de revenus et les cumuls d'aide par catégorie.

1.3.1.1 Les retraites des ressortissants de la CNRACL sont plus élevées qu'au régime général, moins qu'à l'Etat

- [288] La DREES publie chaque année une étude sur les retraités et les retraites, synthétique et inter régimes. On y trouve les montants de pension par régime sur des données de l'année N-2, distinguées selon que les retraités (droit direct) ont ou non une carrière complète dans le régime et sont pensionnés exclusifs ou non de leur dernier régime.
- [289] Le tableau repris ci-dessous présente les niveaux moyens de pensions pour les salariés relevant de la CNAV, les fonctionnaires d'Etat gérés par le Service des retraites de l'Etat (SRE) et les fonctionnaires des deux autres fonctions publiques rattachés à la CNRACL.

Tableau 28 : Montant moyen brut de l'avantage principal de droit direct selon le régime principal d'affiliation au cours de la carrière

Montants en € 31/12/2011	Tous retraités de droit direct			Retraités de droit direct à carrières complètes		
	ensemble	hommes	femmes	ensemble	hommes	femmes
	1114	1563	792	1794	2090	1416
	2127	2397	1965	2456	2653	2302
	1299	1652	1248	1886	1997	1846
	1399	1665	1021	1635	1773	1316
	1303	1650	837	1643	1795	1237
	1959	2184	1691	2101	2225	1893
	1494	1671	1390	1637	1695	1579

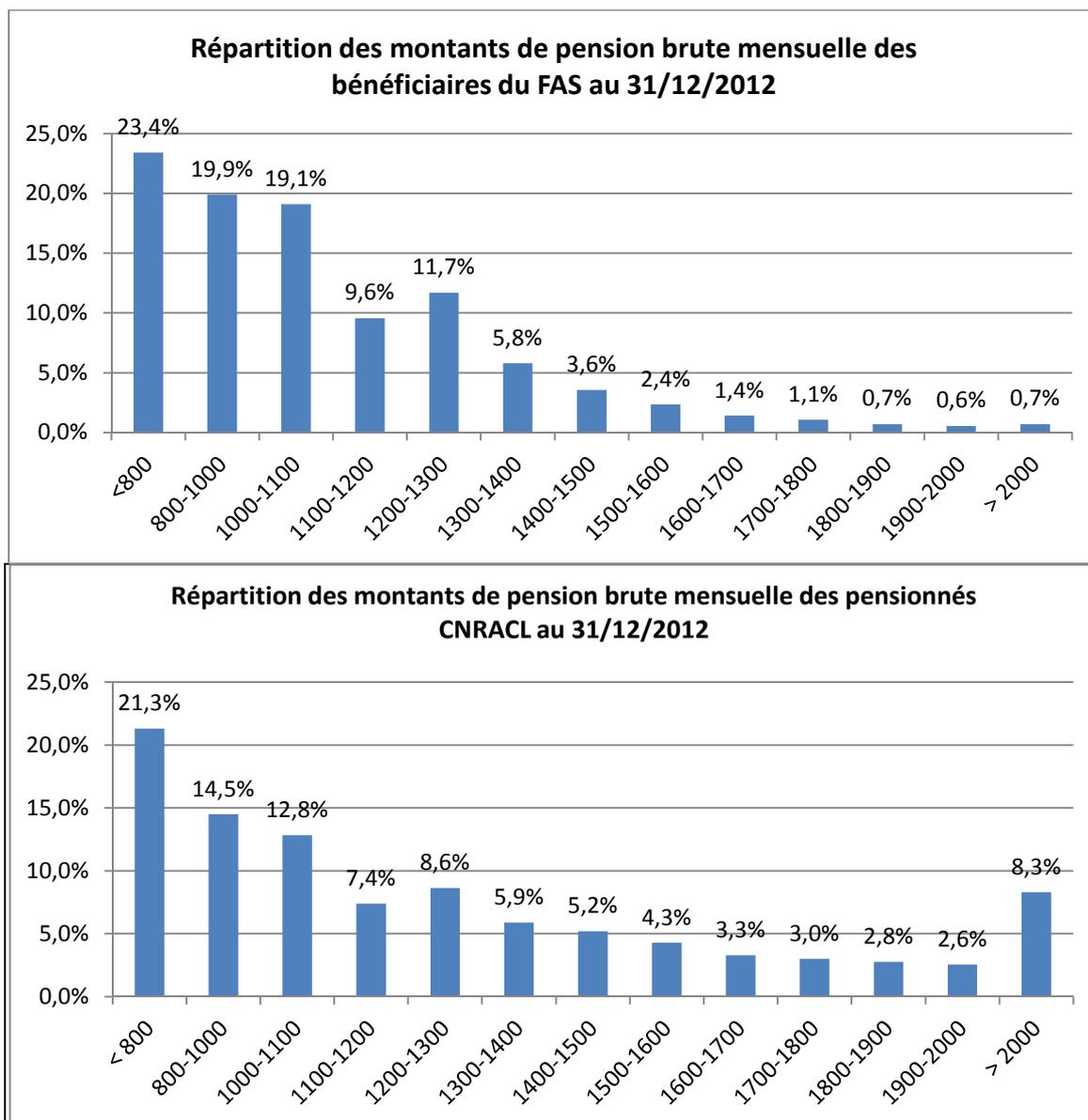
Source : Les retraités et les retraites édition 2013 DREES

- [290] Les retraités de la CNRACL disposent donc d'une pension plus élevée (1299€ pour le unipensionnés et 1494€ pour les polypensionnés) que celle des ex salariés du régime général - part des régimes complémentaires incluse - (respectivement 1114€ et 1303€), sauf pour les hommes polypensionnés à carrière complète mais sensiblement moins élevée que celle des leurs homologues de la fonction publique nationale (respectivement 2127€ et 1959€) compte tenu de la part des enseignants, en catégorie A, au sein de l'Etat.
- [291] Les femmes sont pénalisées par leur carrière incomplète, quel que soit le régime d'affiliation, plus encore dans le privé. Pour la CNRACL, l'écart de pension avec les hommes, de 281€ pour les polypensionnées, réduit à 116€ pour les carrières complètes ; mais il atteint respectivement 404€ et 151€ pour celles qui n'ont relevé que d'un régime.

1.3.1.2 Les publics bénéficiaires des prestations du fonds d'action sociale présentent des caractéristiques particulières marquant un ciblage effectif sur les plus fragiles

- [292] Le rapprochement de deux graphes des bénéficiaires du fonds d'action sociale et de l'ensemble des retraités montre une concentration des interventions sociales sur les titulaires de pensions les moins élevées.
- [293] En 2012, dans les tranches de pensions inférieures ou égales à 1300€ par mois, on trouve 83,7% des bénéficiaires d'aides du fonds d'action sociale contre 64,6% de l'ensemble des pensionnés soit près de 20 points au dessus. Sur un niveau de pension inférieur ou égal à 1100€ par mois, les proportions sont respectivement de 62,4% et 48,6%.
- [294] Le niveau de sélectivité est plus élevé sur les tranches médianes de pension (entre 800 et 1000 d'une part, 1000 et 1100 de l'autre) que pour la tranche la plus faible (<800€), ce qui semble refléter à la fois un ciblage encore insuffisante et l'impact de la clause de pension principale.

Graphique 2 : Distribution des montants de pension des bénéficiaires du fonds d'action sociale



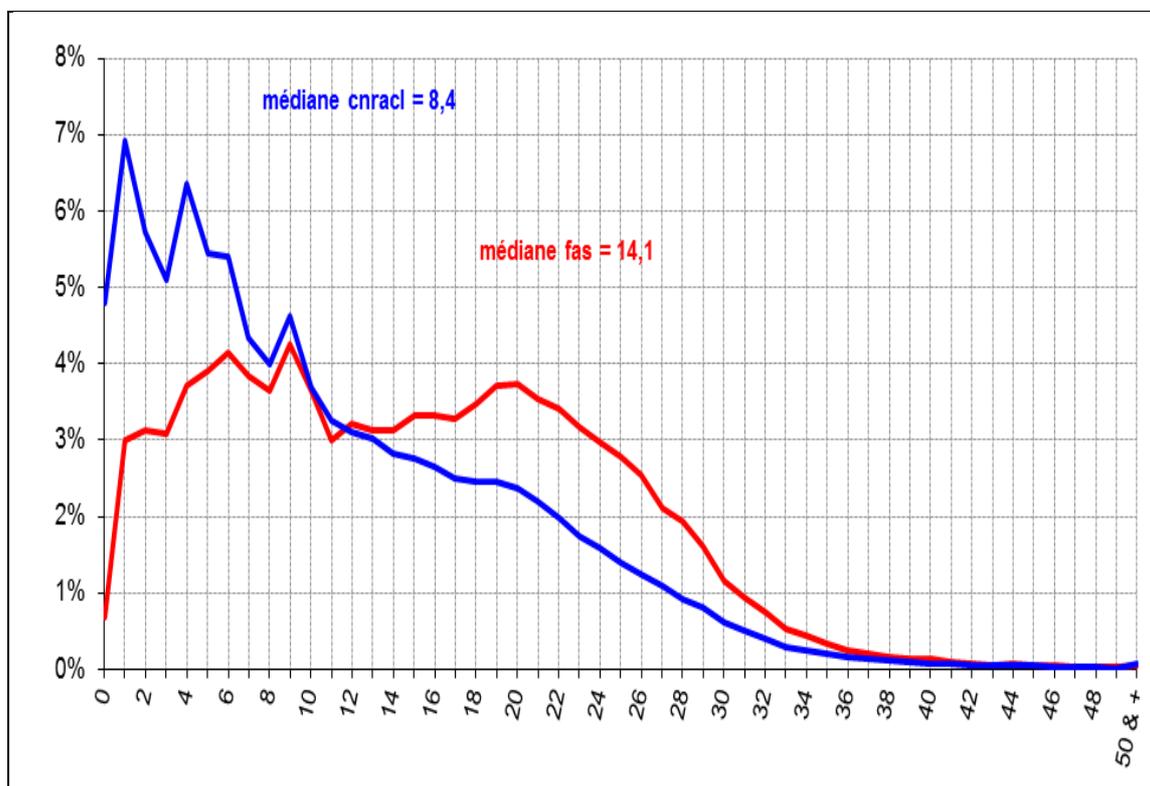
Source : CDC réponse au questionnaire mission

- [295] Cette question d'impact croisé au regard du ciblage social attendu appelle des études plus approfondies pour aider le conseil d'administration à bien orienter les décisions sur les barèmes.
- [296] La répartition entre ceux qui relèvent de la fonction publique territoriale et hospitalière reflète celle de l'ensemble des pensionnés de la CNRACL : 56% de la FPT (53% pour la CNRACL), 85% de pensionnés de droit direct (86% pour la CNRACL), 73% de femmes (72% pour la CNRACL).
- [297] La filière technique représente 49% des bénéficiaires dont 80% travaillaient dans les collectivités territoriales majoritairement comme agents techniques, et comme ouvriers professionnels essentiellement pour la FPH.
- [298] On note également une surreprésentation de pensionnés pour invalidité (30,5% pour le FAS et 17,1% pour la CNRACL) et de fonctionnaires issus de la catégorie C (89,6% pour le FAS contre 70% pour la CNRACL).

[299] Logiquement, la pension moyenne en droit direct des bénéficiaires du FAS est sensiblement inférieure à celle des pensionnés de la CNRACL (-239€ pour les femmes et -208€ pour les hommes).

[300] C'est aussi une population plus âgée que celle de la CNRACL dans son ensemble notamment pour les bénéficiaires de l'aide ménagère.

Graphique 3 : Ecart de durée de perception de la pension des bénéficiaires du FAS

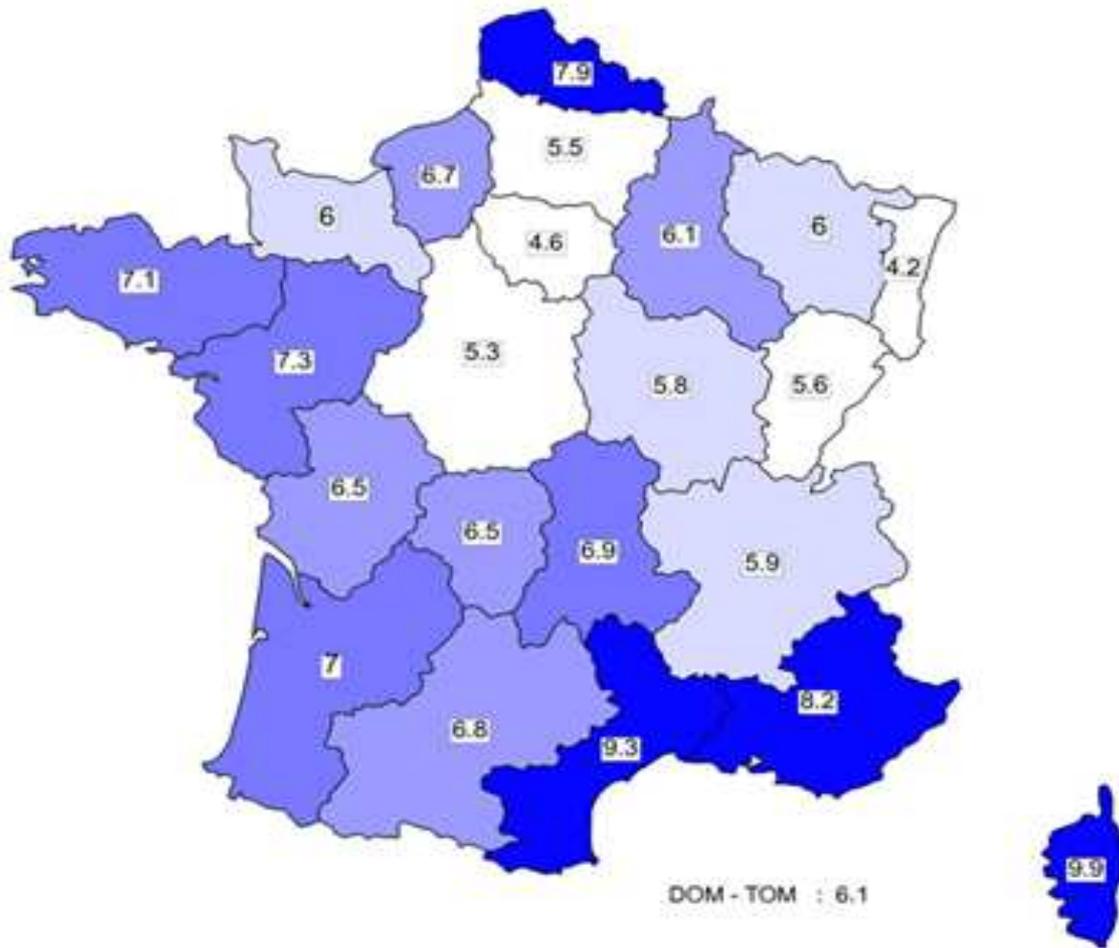


Source : CDC-CNRACL commission action sociale juin 2013

[301] Ce tableau fait apparaître que 75% des bénéficiaires du FAS touchent une pension depuis plus de sept ans contre 3 ans et demi pour la CNRACL, avec une médiane plus élevée de presque 6 ans.

[302] On remarque enfin une surreprésentation inexplicquée de bénéficiaires du fonds d'action sociale parmi les pensionnés issus de quatre régions : en Corse (9,9% des retraités CNRACL), en Languedoc Roussillon (9,3%), Provence Alpes Côte d'Azur (8,2%) et Nord Pas de Calais (7,9%). Aucune explication n'a pu être apportée par le gestionnaire à ce constat ni aux administrateurs ni à la mission.

Graphique 4 : Répartition régionale des bénéficiaires du fonds d'action sociale



Source : CDC-CNRACL

- [303] Si ce phénomène doit être d'abord lié aux différences régionales de revenu des retraités, accentuées par une part de retraités qui se sont déplacés dans ces régions pour leur retraite, il faut néanmoins vérifier s'il n'existe pas d'autres raisons soit comportementales soit consécutives à une erreur ou biais statistique.
- [304] Compte tenu de ces différences troublantes dans un régime unique à gestion nationale, la mission estime utile d'élargir le regard à la part des demandeurs-non-demandeurs de prestation selon les régions, à partir d'études sociologiques et d'enquêtes directes auprès des retraités.

1.3.1.3 Un fonds d'action sociale plus généreux que dans les autres régimes

- [305] La différence d'approche au sein de la fonction publique est particulièrement sensible. Après avoir longtemps négligé le sujet puis tâtonné pour identifier les solutions, l'Etat s'est résolu à solliciter la CNAV sur la politique du soutien à domicile. A la CNRACL, les administrateurs ont bâti un système en propre avant de se retourner également vers la CNAV très récemment.

- Au sein de la fonction publique d'Etat, l'action sociale pour les retraités est désormais concentrée sur deux prestations et déléguée à la CNAV.

[306] Une circulaire du 10 octobre 2012 rappelle le dispositif réglementaire⁶⁶, les orientations et conditions d'accès aux prestations d'action sociale pour les retraités.

[307] Après avoir pris acte des difficultés des administrations à gérer les retraités⁶⁷, puis de l'échec d'une gestion déléguée à la Mutualité de la fonction publique, l'Etat a décidé de relancer une politique d'action sociale et s'est tourné vers la CNAV pour la mettre en œuvre, sur l'ensemble du territoire, pour les seuls retraités civils dans une première étape⁶⁸ et pendant une période expérimentale de trois années.

[308] Le droit positif est logiquement calqué sur les orientations et principes de l'action sociale à la CNAV. L'aide au maintien domicile se concrétise par un plan d'aide prenant deux volets : un plan d'action personnalisée et une aide à l'habitat et au cadre de vie.

[309] En fonction des besoins du retraité, le plan d'action personnalisée regroupe diverses prestations parmi les catégories suivantes : l'aide à domicile proprement dite pour les tâches de la vie quotidienne, les actions favorisant la sécurité à domicile (notamment télé alarme et hébergement temporaire), des actions favorisant les sorties du domicile (notamment l'accompagnement aux transports et aux sorties ou l'aide aux vacances des seniors), la possibilité d'un soutien ponctuel en cas de retour d'hospitalisation⁶⁹ ou lors de périodes de fragilité physique ou sociale⁷⁰.

[310] L'aide à l'habitat et au cadre de vie vise à accompagner financièrement les retraités dont le logement doit être aménagé soit par une prise en charge de travaux soit le recours à plusieurs aides techniques incluant l'achat du matériel et la pose au domicile.

- Les conditions d'accès aux prestations sont plus favorables à l'État qu'au régime général.

[311] Pour un niveau de ressources voisins et un plafond d'aide identique, le soutien pour les fonctionnaires pour l'aide à l'habitat et au cadre de vie est plus avantageux à la fois par le taux de participation de l'État, par le nombre de tranches de revenus bénéficiaires que par l'âge d'accès.

⁶⁶ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 9 ; décret n°2006-21 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat ; décret n° 2012_920 du 27 juillet 2012 relatif à l'introduction d'une aide au maintien à domicile pour les retraités de l'Etat ; arrêté du 25 septembre 2012 relatif au barème de l'aide au maintien à domicile pour les retraités de l'Etat.

A noter que cet arrêté abroge un arrêté paru trois mois auparavant le 27 juillet 2012 en limitant légèrement le montant de la dernière tranche de revenus mensuels pour bénéficier du plan d'action personnalisée ou de l'aide à l'habitat et au cadre de vie ; le nouvel arrêté fixe également un plafond d'aide annuelle au titre de l'aide à l'habitat et cadre de vie variable selon trois tranches de ressources des retraités.

⁶⁷ Décision prise notamment après les analyses et propositions du rapport Igas-Cegefi d'octobre 2011 sur l'action sociale dans la fonction publique d'Etat.

⁶⁸ Et les ouvriers de l'Etat relevant du FSPOIE, géré par la CNRACL.

⁶⁹ Dispositif de l'aide au retour à domicile après hospitalisation défini par la circulaire CNAV du 3 février 2011.

⁷⁰ Dispositif de l'aide aux situations de rupture mise en place au régime général par la circulaire CNAV 23 mars 2012.

Tableau 29 : Aide à l'amélioration et l'adaptation de l'habitat FPE-CNAV

Retraités des régimes	Plafond aide annuel pour l'aide habitat et cadre de vie	Plafond de ressources personne seule	Plafond de ressources couple	Participation Etat ou CNAV selon ressources personne seule	Participation Etat ou CNAV selon ressources ménage
FPE	3500€ 3000€ 2500€	R <865€/mois R <1102€/mois R <1376€/mois	R <1498€/mois R <1758€/mois R <2064€/mois	90% jusqu'à 807€ 86% de 808 à 865€ 79% de 866 à 976€ 73% de 977 à 1054€ 64% de 1055 à 1102€	90% jusqu'à 1403€ 86% de 1404 à 1498€ 79% de 1499 à 1640€ 73% de 1641 à 1695€ 64% de 1696 à 1758€
CNAV	3500€ 3000€ 2500€	R <883€/mois R <1125€/mois R <1405€/mois	R <1529€/mois R <1795€/mois R <2107€/mois	65 % jusqu'à 824 € 59 % de 825 à 883 € 55 % de 884 à 996 € 50 % de 997 à 1076 € 43 % de 1077 à 1125 € 37 % de 1126 à 1242 € 30 % de 1243 à 1405 €	65 % jusqu'à 1432 € 59 % 1433 à 1529 € 55 % de 1530 à 1674 € 50 % de 1675 à 1731 € 43 % de 1732 à 1795 € 37 % de 1796 à 1896 € 30 % de 1897 à 2107€

Source : Données des régimes ; circulaire 10 octobre 2012 Etat et 23 novembre 2012 CNAV

[312] S'agissant de l'aide à domicile, le plafond d'aide annuelle au titre du plan d'action personnalisée est fixé dans les deux cas à 3000 € et les barèmes de ressources sont identiques à l'aide à l'habitat. Pour autant, le système est plus favorable à l'État : compte tenu d'un nombre de tranches inférieures, la participation du retraité varie de 10 à 36% quand elle se situe entre 10 à 73 % à la CNAV (51 % au lieu de 36 % pour la tranche de revenus comparables).

[313] Elle est surtout accessible dès 55 ans pour les fonctionnaires retraités au lieu de 75 ans pour les ex-salariés du régime général⁷¹.

- S'agissant des retraités de la CNRACL, les conditions d'attribution sont différentes mais globalement plus favorables que dans les deux autres régimes.

[314] Pour l'aide ménagère, la prestation est accessible dès l'âge de 65 ans soit dix ans plus tôt qu'au régime général (et même antérieurement en cas d'incapacité grave de situation d'urgence ou d'affection de longue durée). Les revenus du foyer ne doivent pas dépasser 2000 € pour une personne seule, 3000 pour un couple, à comparer au seuil d'exclusion du régime général (1242 € pour une personne seule, 1896 € pour un couple).

[315] Le conseil d'administration s'aligne chaque année sur les évolutions de barèmes de la CNAV. Le barème de prise en charge des heures à la CNRACL comprend un nombre de classes voisins de celui la CNAV mais sur un niveau de tranche de 30 % plus élevé. Ainsi, pour une personne seule, jusqu'à 1250 € mensuels, le retraité finance 8 % de l'heure facturée soit 1,52 euros en 2012 alors que le retraité du régime général à ce niveau de ressources se situera dans la cinquième tranche et participera jusqu'à 51 % du montant horaire.

⁷¹ Cette situation a suscité des interrogations des administrateurs des CARSAT qui doivent appliquer des conditions d'accès plus favorable dans le cadre d'une délégation à ce qu'ils peuvent consentir dans le cas de leur compétence principale. Sur le fond, cet écart ne fait que refléter le niveau moyen de pension supérieur au sein de la FPE mais semble créer un malaise parmi les représentants des assurés.

Tableau 30 : Barème de prise en charge de l'aide ménagère

Tranche	Ressources mensuelles imposables *		ALSACE-MOSELLE pour une heure facturée 19,40 €			AUTRES REGIONS ET OUTRE-MER pour une heure facturée 19,20 €		
	Personne seule	Couple	Taux de participation CNRACL	Charge CNRACL	Charge Retraité	Taux de participation CNRACL	Charge CNRACL	Charge Retraité
1	au-dessus du plafond de l'aide sociale à 1 250 €	au-dessus du plafond de l'aide sociale à 1 850 €	1,52 €	17,88 €	1,52 €	1,52 €	17,68 €	1,52 €
2	de 1 251 € à 1 350 €	de 1 851 € à 2 000 €	79,21 %	15,37 €	4,03 €	79 %	15,17 €	4,03 €
3	de 1 351 € à 1 450 €	de 2 001 € à 2 150 €	67,37 %	13,07 €	6,33 €	67 %	12,87 €	6,33 €
4	de 1 451 € à 1 550 €	de 2 151 € à 2 300 €	55,47 %	10,76 €	8,64 €	55 %	10,56 €	8,64 €
5	de 1 551 € à 1 650 €	de 2 301 € à 2 450 €	40,63 %	7,88 €	11,52 €	40 %	7,68 €	11,52 €
6	de 1 651 € à 1 750 €	de 2 451 € à 2 600 €	25,79 %	5,00 €	14,40 €	25 %	4,80 €	14,40 €
7	de 1 751 € à 2 000 €	de 2 601 € à 3 000 €	11,34 %	2,20 €	17,20 €	10,42 %	2,00 €	17,20 €

Source : CDC-CNRACL

[316] Il en va de même pour l'aide à l'habitat et au cadre de vie

Tableau 31 : Barème de prise en charge de l'aide à l'amélioration et à l'adaptation de l'habitat

tranches	RESSOURCES MENSUELLES		Amélioration de l'habitat	Montant maximal de subvention par tranche de ressources	
	Personne seule	Couple		Amélioration de l'habitat	Adaptation de l'habitat
1	Jusqu'à 827 €	Jusqu'à 1 240 €	100%	5 000 €	10 000 €
2	De 828 € à 1 035 €	De 1 241 € à 1 509 €	90%	4 500 €	9 000 €
3	De 1 036 € à 1 250 €	De 1 510 € à 1 875 €	60%	3 000 €	6 000 €
4	De 1 251 € à 1 654 €	De 1 876 € à 2 480 €	20%	1 000 €	2 000 €
	Au delà de 1 654 €	Au delà de 2 480 €	Pas de participation de la CNRACL		

Source : CDC-CNRACL

[317] Les retraités de la CNRACL peuvent percevoir une aide d'un montant de 5000€ à 10 000€ financée à 100% dans la première tranche contre 3500€ financé à 100% à la CNAV et 90% pour l'Etat. Cette aide est malgré tout peu sollicitée et mal ciblée (voir infra).

1.3.1.4 La part de bénéficiaires est plus élevée que dans d'autres régimes, tout en diminuant en longue période

[318] En 2012, 71 000 personnes sur 1 081 709 pensionnés ont bénéficié de prestations du FAS, soit 6,5% de la population des retraités de la CNRACL.

[319] Cette proportion est le double de celle qui prévaut au sein du régime général où 420 000 retraités émargent au fonds social sur 13M de retraités soit 3,2%.

[320] Le fonds social est également plus généreux puisque la part du budget de la CNAVTS consacrée à l'action sociale est presque deux fois moins élevée que celle de la CNRACL (0,41% contre 0,73%).

Tableau 32 : Evolution du nombre de bénéficiaires sur 10 ans

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bénéficiaires du FAS	48 559	58 582	66 794	68 641	70 574	66 879	63 498	68 392	68 663	71 055
Retraités C.N.R.A.C.L	713 175	748 178	778 783	817 833	861 583	912 193	952 948	990 016	1042 853	1094340
Part des bénéficiaires du FAS / retraités	6,8%	7,8%	8,6%	8,4%	8,2%	7,3%	6,7%	6,9%	6,6%	6,5%
Evolution bénéficiaires	- 17,3%	+20,6 %	+14%	+2,8%	+ 2,8%	-5,2%	-5,1%	+7,7%	+0,4%	+3,5%
Evolution nombre retraités	+4,6%	+4,9%	+4,1%	+5%	+5,3%	+5,9%	+4,5%	+3,9%	+5,3%	+4,9%

Source : CDC-CNRACL et mission

[321] Entre 2003 et 2012, le nombre de bénéficiaires du fonds social s'est accru de 44,32% soit une moyenne annuelle de 2,42% quand le nombre de pensionnés augmentait de 53,44% soit 4,8% en moyenne.

[322] Pourtant, au cours des quatre dernière années, l'évolution du nombre de bénéficiaires du fonds d'action sociale est inférieure (11,9%) à celle des retraités (14,8%).

2 UN BILAN PLURIANNUEL DES ACTIONS MITIGE

2.1 Une COG particulièrement sibylline sur le sujet

[323] Le chapitre 2 de la COG pose un objectif générique de promotion des politiques d'action sociale et de prévention des risques professionnels. Les deux sujets n'ont ni lien ni logique commune qui justifie de les rapprocher, hormis d'être chacun financé par un prélèvement sur les cotisations des salariés et les contributions des employeurs.

- [324] Ce chapitre contient deux sous chapitres consacrés à l'action sociale⁷².
- [325] Le Chapitre 1 vise à « Optimiser la gestion du Fonds d'action sociale » dont le contenu n'est en fait qu'une présentation de l'activité du fonds d'action sociale. « *Le Fonds d'action sociale (FAS) vise notamment à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées et à intervenir en faveur des retraités disposant des ressources les plus faibles. Il pourra accorder à ce titre notamment des aides, des prêts ou des interventions à caractère social sous condition de ressources* »
- [326] A coté de cette présentation générale, trois types d'actions sont prévus, d'importance inégale :
- « La CDC fournit au conseil d'administration les données de pilotage du Fonds d'action sociale, par l'intermédiaire de tableaux de projection des dépenses et des recettes. Le cas échéant, elle propose des mesures d'adaptation afin de rendre compatibles les dépenses et les recettes prévisionnelles.
 - La CDC veille à optimiser le délai de traitement des aides du FAS au profit de leurs bénéficiaires, et à garantir un taux de conformité élevé dans l'attribution des aides.
 - Elle assure une veille sur l'ensemble des politiques d'action sociale mises en œuvre au niveau national ainsi que par les autres organismes sociaux ».
- [327] Le chapitre 2 s'intitule « 2.2. Proposer des produits et services répondant à l'attente des pensionnés du régime » et se déroule comme suit :
- [328] « En complément des politiques d'action sociale et à la demande du Conseil, les retraités de la CNRACL bénéficient d'un ensemble de produits et de services :
- ✓ des prestations "vie courante", destinées à favoriser le maintien a domicile, par l'accès à un prêt social pour les plus démunis et par l'accès à des avantages tarifaires sur un ensemble de produits et services,
 - ✓ des prestations "loisirs", pour lesquelles le gestionnaire s'attache à proposer une offre diversifiée, de qualité et au juste prix »
- [329] Pour la mission, il s'agit d'un état des lieux du rôle d'intermédiation de la CDC pour divers produits, sans aucune action indiquée en regard, que ce soit en termes de développement ou de réallocation de projet ou de ressources. Logiquement, la Caisse se refuse à afficher des objectifs de développement pour ces produits complémentaires. La COG n'a pas pour objet de légitimer tel ou tel produit proposé par le gestionnaire dans sa fonction d'intermédiaire et d'ensemblier.
- [330] Pour la mission, chacun d'eux correspond à de véritables services dont l'agrégation plus visible aux axes principaux du fonds d'action sociale accroîtrait la lisibilité de l'action menée.

⁷² Par comparaison, les trois priorités majeures pour l'action sociale dans la COG 2009-2013 de la CNAV sont :

- l'amplification et la structuration de la politique de prévention,
- la consolidation des acquis de la diversification des prestations
- l'anticipation des mesures nécessaires à une égalité de traitement des assurés.

2.1.1 Une information factuelle assurée, une clause d'adaptation aux recettes devenue sans objet

- [331] Au cours de la COG, le gestionnaire a fourni à chaque réunion aux membres du conseil d'administration des comptes rendus de consommation budgétaire, des simulations budgétaires annuellement et des statistiques pluriannuelles.
- [332] Mais l'information fournie dans ce domaine souffre de plusieurs lacunes :
- La plus grande partie des restitutions se fait sous forme de consommation des aides, par type, selon une présentation de date à date en fonction de la réunion du conseil d'administration qui ne facilite pas la lecture annuelle et pluriannuelle et encore moins une perception problématisée des sujets.
 - Il a fallu attendre 2012 pour disposer d'une étude sur les retraités, encore que celle-ci ne contienne pas d'informations sur la population générale, cible et servie.
 - Les restitutions ne sont pas orientées vers l'ouverture de débats qui pourraient aider les administrateurs à penser le fonctionnement de l'action sociale comme un pilotage de fonds ou à se projeter sur des orientations nouvelles ; les aides semblent traitées plus comme une activité de gestion administrative que comme la traduction d'une politique argumentée au service d'objectifs.
 - Aucune information ne semble disponible ni recherchée sur les impacts des aides.
- [333] A cette présentation purement budgétaire et volumétrique répond une tendance constante des administrateurs à raisonner en termes de revalorisation de plafonds ou de barème sans donner une place suffisante aux débats d'orientation qui leur incombent selon les textes et sur lesquels ils jouissent pourtant de la plus grande latitude.
- [334] La clause d'adaptation des dépenses aux recettes prévisionnelles avait été introduite dans la COG pour prévenir un dérapage des prestations qui pourrait être provoqué par des calculs erronés sur les bénéficiaires potentiels ou des changements de comportements des retraités. De fait, la poursuite de l'augmentation des réserves montre qu'à l'inverse, le régime n'a pas consommé toute la dotation disponible, contrairement aux objectifs que les signataires de la COG s'étaient assignés.

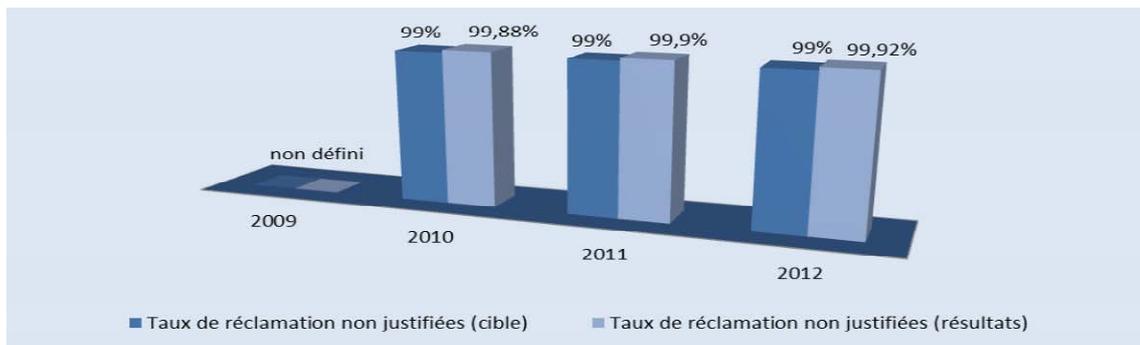
2.1.2 Des objectifs atteints sur les délais d'attribution et la marge d'erreur

- [335] Deux indicateurs sont suivis au titre de la COG :
- le taux de réclamations non justifiées pour le fonds d'action sociale ;
 - le taux de traitement des demandes de secours exceptionnels dans un délai inférieur à 15 jours.
- [336] Parallèlement, le gestionnaire suit et rend compte régulièrement au conseil d'administration de trois indicateurs : la moyenne des délais de traitement des aides, le délai de résorption du stock interne et le dossier le plus ancien au dernier jour du mois.

2.1.2.1 Les indicateurs de la COG sont suffisamment peu ambitieux pour être atteints sans difficulté

- Le niveau d'attribution sans erreurs des prestations est facilement atteint tout au long de la COG. Dès la première année complète, les résultats dépassent les 99% d'absence d'erreurs attendus. Fin 2012, on atteint les 99,92%.

Graphique 5 : Taux de réclamation non justifié pour le FAS



Source : CDC- Bilan d'exécution COG

- [337] Cet indicateur n'est pas satisfaisant, sous deux aspects ;
- trop facilement atteint dès le début de la COG, il ne participa pas à une démarche d'amélioration de la qualité puisque les pourcentages sont restés stables pendant les trois ans ;
 - le libellé de l'indicateur est inverse du sens commun puisqu'on attendrait une rédaction en pourcentage de réclamations justifiées inférieurs à un certain seuil (< 0,1 %).
- Plutôt que de le suivre un taux de réclamations non justifiées, il est préférable, comme le fait la CDC dans un suivi parallèle, de rendre compte du nombre et du type de réclamations.
- [338] Les réclamations restent faibles (autour de 0,1% du nombre de dossiers traités), la hausse des contestations sur les aides diverses compensant la très forte réduction des contestations sur les autres secteurs, en particulier l'aide ménagère et à l'habitat.

Tableau 33 : Evolution des réclamations par nature d'aides

	31 mai 2010	31 mai 2011	31 mai 2012	31 mai 2013	Variation 2012/2010
Aide spécifiques	627	506	480	652	+3,98%
Aide ménagère	221	373	161	156	-41%
Aide habitat	21	20	20	15	-40%
total	869	899	661	823	-5,6%
Dont justifiées	114 soit 13%	107 soit 12%	61 soit 9%	122 soit 14,8%	
En % des demandes traitées	0,15%	0,1%	0,08/	0,1%	

Source : Informations présentées au conseil d'administration +mission

[339] La présentation par motif donne plus d'informations.

Tableau 34 : Typologie des réclamations par motif

	31 mai 2010	31 mai 2011	31 mai 2012	31 mai 2013	Variation 2012/2010
Aide spécifiques	627	506	480	652	+3,98%
Aide ménagère	221	373	161	156	-41%
Aide habitat	21	20	20	15	-40%
Total	869	899	661	823	-5,6%
Dont justifiées	114 soit 13%	107 soit 12%	61 soit 9%	122 soit 14,8%	
En % des demandes traitées	0,15%	0,1%	0,08/	0,1%	

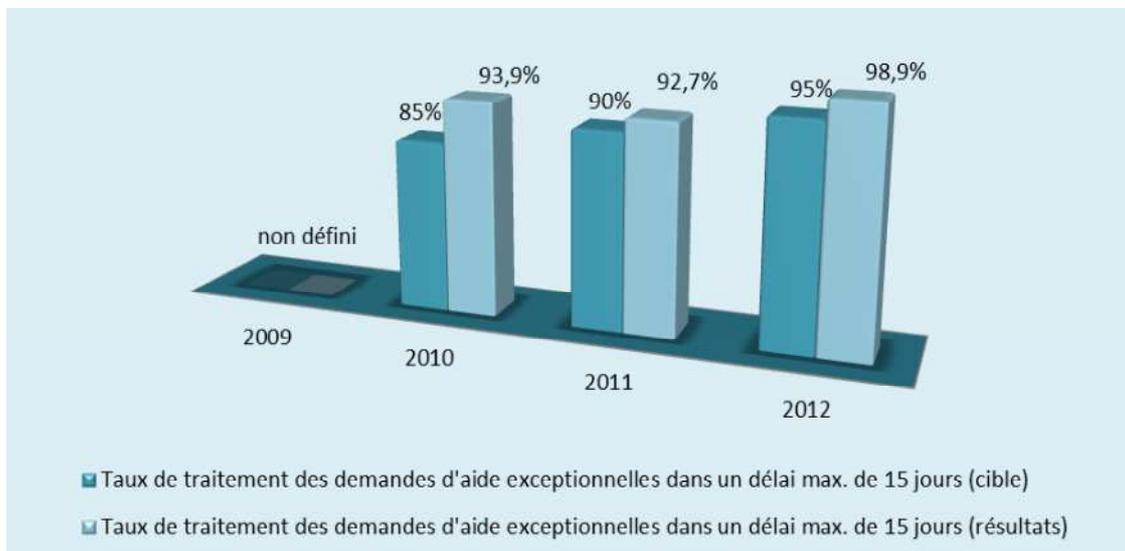
Source : Informations présentée au conseil d'administration +mission

[340] Les réclamations portent essentiellement sur les conditions de ressources ou propres à chaque aide. Les premières sont en baisse régulière, ce qui peut traduire une meilleure compréhension du principe et des mécanismes du barème. En revanche, en mai 2013, l'augmentation concomitante des contestations portant sur le montant des aides et des conditions permettant d'y accéder doit être suivie avec attention ; s'agit-il d'un accident ou d'une manifestation de difficultés sociales plus importantes des retraités du régime?

2.1.2.2 Le suivi régulier des délais de traitement de l'ensemble des aides a plus de signification que l'indicateur de la COG sur les seuls secours

[341] Le taux de traitement des demandes de secours exceptionnel dans un délai inférieur ou égal 15 jours a progressé, porté par une cible beaucoup plus exigeante (+10 points) à atteindre au cours de la COG.

Graphique 6 : Amélioration du taux de traitement des demandes d'aides exceptionnelles dans un délai maximum de 15 jours



Source : CDC- bilan d'exécution de la COG

[342] En moyenne sur trois ans, 95,2% des aides ont été traitées dans un délai inférieur à 15 jours, à partir du moment où les dossiers étaient considérés comme complets. Ce délai semble bien adapté pour la nature des aides exceptionnelles et urgentes des besoins ; mais il ne couvre que 1700 à 2000 secours selon les années.

[343] Il faut rapprocher cette activité de l'ensemble des dossiers traités par la Caisse. Au cours de la COG⁷³, ces chiffres ont évolué comme suit.

Tableau 35 : L'évolution des délais de traitement pendant la COG

	Mai 2010	Mai 2011	Avril 2012	Mai 2013
Moyenne de délai de traitement des aides	21 jours	22 jours	23 jours	23 jours
Délais de résorption du stock interne	15 jours	6 jours	14 jours	7 jours
Le dossier le plus ancien au dernier jour du mois	45 jours	45 jours	44 jours	26 jours

Source : Informations présentées aux conseils d'administration

[344] Le délai de traitement des aides reste stable tout au long de la COG, dans une fourchette de 21 à 23 jours avec un maximum constant de 45 jours pour le dossier le plus ancien (les résultats de mai 2013 doivent être confirmés). En revanche, le temps de résorption du stock interne peut varier du simple au double selon les périodes retenues.

[345] Par ailleurs, les résultats sont très sensibles à la date d'observation compte tenu de la forte saisonnalité de l'activité. Ainsi, en fin d'année, la moyenne de délai de traitement des aides est de 3,8 jours, (2,5 en 2010), le délai moyen pour résorber le stock interne est de 6,3 jours (contre 2 en 2010⁷⁴). Le dossier le plus ancien au dernier jour du mois date de 5 jours (2 en 2010).

⁷³ La référence au mois de mai a été retenue pour pouvoir présenter des comparaisons sur les chiffres disponibles sur quatre ans.

⁷⁴ Le gestionnaire note un changement de poids des actes pour expliquer cette variation importante.

Tableau 36 : Evolution des dossiers arrivés, traités et en stock

	Mai 2010	2010/2009	Mai 2011	2011/2010	Mai 2012 ⁷⁵	2012/2011	Mai 2013	2013/2012	2013/2010
Dossiers arrivés	103999	+5,9%	100453 en 2012	-1%	117073 en 2013	+8%	120 508	+2,9%	+15,87%
Dossiers traités	82372	+39,5%	74455	+19%	88580	+2,4%	105412	+19%	+27,97%
Stock	39136	-44,7%	25998	+9,6%	28493	+24,2%	15096	-47%	-259%
Agents affectés	50		49		49		49		

Source : Informations présentées au conseil d'administration+mission

[346] En quatre années, le nombre de dossiers traités a augmenté de 28%, malgré un nombre d'arrivées en hausse de près de 16%, ce qui se traduit par une division d'un facteur quasi trois du nombre de dossiers en stock de dossiers.

[347] Rapproché de la légère diminution du nombre d'agents affectés à ce processus, ceci traduit une forte amélioration de la productivité. Le nombre de dossiers traités par agent entre mois de mai des trois années passe de 1647 à 2151 soit une amélioration de 30,6%.

2.1.3 Une veille sur les autres dispositifs qui reste discrète

[348] La Caisse indique qu'elle prête une attention vigilante aux orientations des pouvoirs publics et qu'elle a porté une série de propositions destinée à participer aux débats du conseil d'administration pour contribuer aux évolutions nécessaires. Il est vrai que la nouvelle politique de conventionnement avec les caisses régionales de la CNAV pour bénéficier de leur réseau d'évaluateurs de la dépendance en témoigne.

[349] Pour autant, la mission s'interroge sur l'absence de références explicites aux orientations des pouvoirs publics et de l'action sociale. Plusieurs dispositifs s'écartent même des lignes de partage organisées depuis la loi du 13 août 2004 qui confie aux conseils généraux le rôle de chef de file des politiques d'action sociale et la prise en charge des personnes et des établissements pour les plus dépendants.

[350] L'aide à la souscription d'une complémentaire santé est attribuée sans considération du dispositif légal d'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) ouvert depuis 2004 à tous les bénéficiaires de l'assurance maladie qui remplissent les conditions de ressources (cf. infra).

[351] Enfin, toute action sur ce champ devrait être précisée, pour ne pas se limiter à une pétition de principe dépourvue de valeur opérationnelle en tant qu'action, surtout quand les ambitions sont réduites.

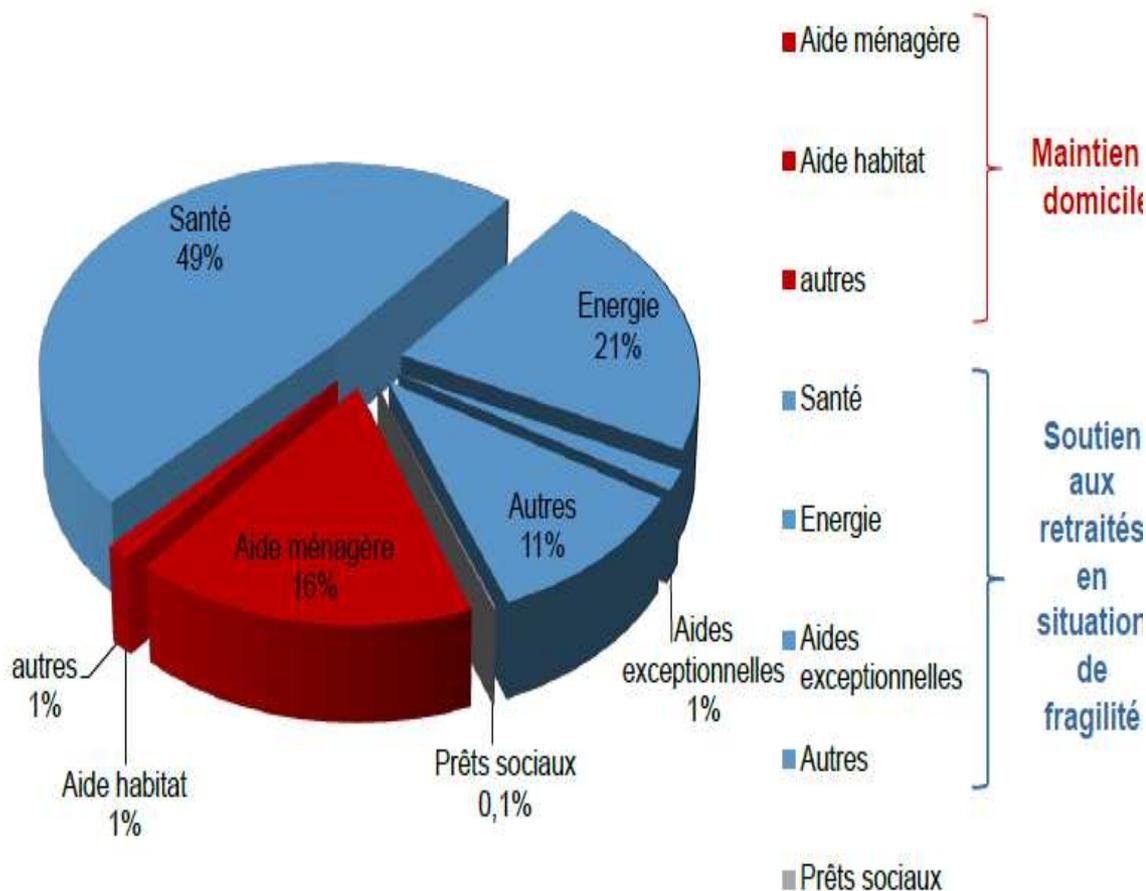
⁷⁵ A noter des valeurs différentes selon qu'elles sont présentées en année N ou N-1. Pour mai 2012, le nombre de dossiers traités est annoncé à 108493 en 2012 mais 117073 en 2013 au titre de l'année N-1. Il est va de même pour les dossiers traités avec 76208 en 2012 mais 88580 l'année suivante pour l'année N-1. Il en est de même pour les dossiers en stock avec 28493 et 32288, pour le même mois. La série du tableau est basée sur les chiffres repris dans l'année N et N-1.

2.2 La part des aides directes reste prépondérante sur l'aide au maintien à domicile ; l'aide à la santé et à l'énergie en sont les deux piliers

[352] Contrairement aux objectifs des pouvoirs publics, les aides directes demeurent prépondérantes dans le volume de dépenses et dans l'activité du fonds d'action sociale.

[353] La terminologie varie au long des documents entre aides diverses, spécifiques. La part de ce qui peut être rattaché au maintien à domicile n'est pas stable ; dans le diagramme ci-dessous, les dépenses rattachées à cette activité ne sont plus que de 18%, contrairement à une présentation traditionnelle dans laquelle les aides concourant à cet objectif sont minoritaires mais de l'ordre de 40%. Par exemple, l'aide à l'énergie devrait relever du soutien au maintien à domicile.

Graphique 7 : Répartition des dépenses 2012 présentées par domaine et en pourcentage



Source : conseil d'administration 27 juin 2012

Tableau 37 : Montant et répartition des aides

Aides 2012	Montant dépenses	Part relative dans les aides	Nombre de prestations	Montant moyen
Aides diverses	68 605	60,5%	117 133	611€
Dont aide santé	40 746	59,39%	52 045	
Dont aide énergie	17 086	24,9%	42 894	
Dont aides exceptionnelles	2 564	3,73%		
Dont aides personnes handicapées	533			1773€
Aide ménagère	37 476	33%	22517 bénéficiaires pour moyenne 10h	
Dont CESU aide ménagère	6 980		540 608 ⁷⁶ chèques pour 3210 bénéficiaires	
Aide habitat	3 719	3,3%	1 992	
Aide vie pratique CESU (jardinage bricolage etc.)	3 175	2,8%	279 990 ⁷⁷ chèques pour 5907 bénéficiaires	
Allocation perte autonomie	204	0,2%		
prêts	146	0,1%		
Chèques vacances	100	0,1%		

Source : CDC-CNRACL commission action sociale mars 2013

[354] La mention du versement au titre de l'allocation de perte d'autonomie dans ce tableau est un artifice. Contrairement à son libellé, il s'agit de la participation des caisses de retraite au fonds de financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie perçue par la CNSA depuis la loi du 30 juin 2004. La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est, entre autres ressources, financée par une fraction (50 à 75%) des dépenses d'aide ménagère que les régimes consacraient aux personnes dépendantes en 2000.

[355] Dans ce portefeuille diversifié d'interventions, trois prestations assurent l'essentiel des dépenses. **Sur un total de 113,4M€ consommé en 2012, 84% provenaient de l'aide santé, énergie et ménagère.**

[356] Un peu plus de la moitié des dépenses du fonds d'action sociale concernent ainsi deux aides directes (santé et énergie) qui ont pour point commun d'être monétaires et de contribuer à des postes de consommation correspondant à des besoins premiers des individus.

⁷⁶ 544 403 dans le diaporama présent au conseil d'administration en juin 2013.

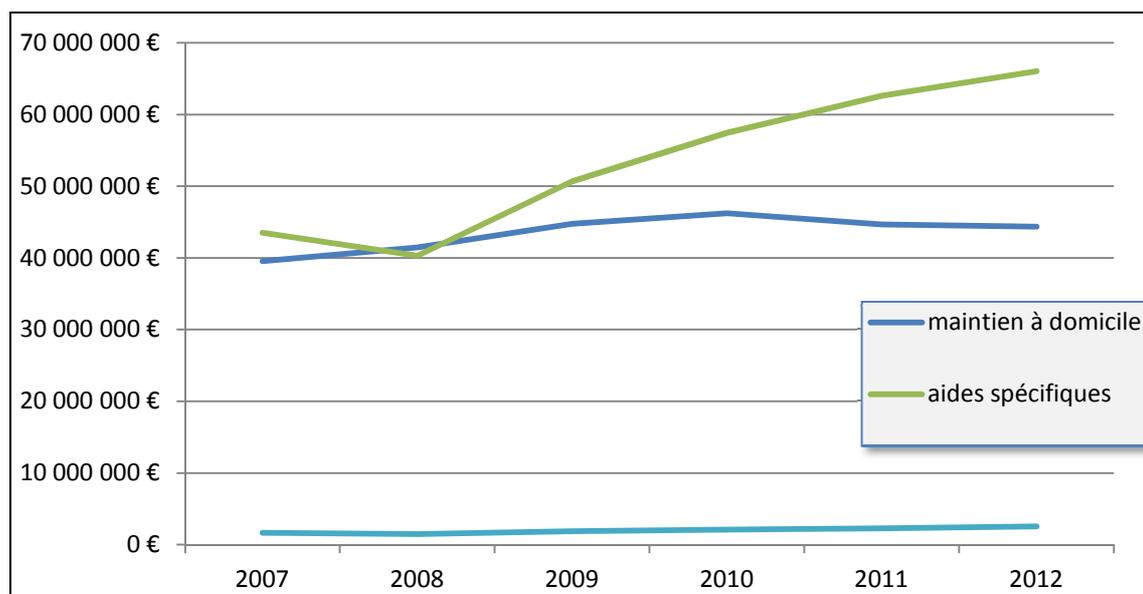
⁷⁷ 274 118 dans le diaporama présent au conseil d'administration en juin 2013.

[357] Or, ce sont les deux seules aides directes qui soient accessibles au-delà de la première tranche de revenus.

[358] Par leur nature et leur destination, ces deux aides relèvent plus d'un soutien au revenu que d'une action sociale.

[359] Ce constat est renforcé par l'évolution sur cinq ans qui marque un poids croissant de la part des aides directes en montant et en proportion dans les dépenses du fonds.

Graphique 8 : Evolution des divers types d'aides entre 2007 et 2012



Source : CDC-CNRACL

[360] En cinq années, le montant des aides spécifiques a augmenté de 86% tandis que les crédits pour l'aide à domicile variaient de 12,46% ; en cinq ans, la part des aides spécifiques passe de 51% à près de 60% en fin de COG.

Tableau 38 : Evolution des montants d'aides entre 2007 et 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/ 2007	2012/ 2009
Maintien à domicile	39 451 901	41 465 715	44 745 894	46 248 863	44 665 598	44 369 494	+12,46%	- 0,8%
Aides spécifiques	43 497 738	40 289 108	50 700 397	57 431 193	62 597 364	66 040 654	+86,1%	+30,25%
Aides exceptionnelles	1 675 256	1 463 340	1 893 811	2 101 301	2 290 828	2 564 250	+53,06%	+35,40%
total	84 624 895	83 218 163	97 340 102	105 781 357	109 553 790	112 974 398	+33,50%	
Part des aides spécifiques	51,40%	48,41%	52,08%	54,29%	57,13%	58,45%		

Source : CDC-CNRACL et mission

- [361] La tendance s'est même accentuée en fin de période puisqu'entre 2009 et 2012, le montant des crédits consacrés à l'aide à domicile stagne pour ne pas dire baisse tandis que celui des aides exceptionnelles progresse de 30%.
- [362] Parmi les aides spécifiques, la santé et l'énergie constituent les deux blocs essentiels en nombre de dossier et en montant.

Tableau 39 : Nombre d'aides directes versées en 2012

Nature de l'aide	Nombre d'aides	Part relative 2012	Part relative 2011
Santé	52 045	47,4%	47,3%
Energie	42 894	39,1%	39,0%
Equipement ménager	5 647	5,1%	5,3%
Hébergement en établissement	2 327	2,1%	2,0%
Scolaire	1 888	1,7%	1,9%
Secours exceptionnels	1 963	1,8%	1,8%
Divers (téléassistance)	1 350	1,2%	1,2%
Vacances	1 245	1,1%	1,1%

Source : CDC-CNRACL conseil d'administration du 21 juin 2013

- [363] La mission souhaite que le conseil d'administration rééquilibre le poids de ses interventions en direction du maintien à domicile, au détriment de prestations monétaires qui relèvent plus d'une politique de soutien aux revenus que d'une action sociale.

2.3 Parmi les aides, l'aide à la souscription d'une complémentaire santé tient une place particulière et ne tient pas compte de l'aide légale accessible

- [364] Historiquement, cette aide est née en 1978, et a été conçue comme un complément de ressources pour les plus défavorisés ; en dépit de nombreuses discussions, elle a été définie sous sa forme actuelle dans les années 90.
- [365] Au niveau des principes, on ne peut qu'être surpris de l'intervention d'une caisse de retraite dans le champ de la branche maladie. Le principe de spécialité de tout établissement public est contredit par cette ouverture, légale puisque le décret de 2007 n'impose pas de restrictions, mais problématique quant à la répartition des compétences entre les branches de la sécurité sociale. A l'intérieur d'un fonds social, qui constitue déjà une activité accessoire aux prestations de retraite et invalidité de son objet social, la CNRACL s'est engagée sur un terrain de la maladie qui n'a pas de lien avec la retraite.
- [366] Au niveau financier, les crédits mobilisés pour cette aide, sans débat ni reformulation, conduisent à dénaturer les orientations du fonds social et à priver les administrateurs de capacité à réorienter les actions. C'est devenu au fil des ans une quasi-prestation, coûteuse et non ciblée.

2.3.1 Les crédits consacrés à cette aide ont explosé

- [367] L'aide santé dans ses deux volets (aide à la souscription d'une complémentaire santé et à l'acquisition d'appareillage médicaux) représente 48% du nombre et 47,3% du montant des aides diverses allouées en 2011. Les montants et les pourcentages n'ont cessé d'augmenter depuis 10 ans.
- [368] L'aide à la souscription d'une complémentaire santé représente 90% des aides santé, qui, elles mêmes, constituent la première prestation du régime.

2.3.2 Cette prestation ne tient pas compte de l'aide légale du même nom, ouverte aux fonctionnaires, et créée en 2004 en prolongement de la CMU-C

- [369] L'ACS (aide l'acquisition d'une complémentaire sante) a été créée par la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie afin de pallier l'effet de seuil de la couverture maladie universelle complémentaire. Destinée aux ménages résidant en France de manière stable et régulière et dont les ressources sont comprises entre le plafond de la CMUC et ce plafond majoré, à l'époque, de 20% et désormais de 35%, l'ACS assure le financement d'une partie du prix d'une complémentaire santé (en moyenne la moitié, étant précisée que le montant varie selon l'âge).
- [370] Ce dispositif longtemps méconnu et sous-utilisé a fait l'objet de nombreuses réformes depuis sa création portant sur son montant comme le plafond de ressources. Aujourd'hui, l'aide est de 500 € pour les 60 ans et plus⁷⁸ avec un plafond fixé à 966 € par mois depuis le 1^{er} juillet 2013.
- [371] En pratique, la demande d'ACS est examinée par la caisse primaire d'assurance maladie. En cas d'accord, celle-ci remet une attestation – chèque au demandeur. Sur présentation de cette attestation auprès de l'organisme complémentaire de son choix, l'intéressé bénéficie d'une réduction égale au montant du chèque sur le montant du contrat nouvellement choisi ou déjà souscrit. Cette réduction s'impute sur le montant de la cotisation ou de la prime annuelle à payer. L'aide est plafonnée au montant de la cotisation ou de la prime due. Elle est accordée pour une année et renouvelable dans les mêmes conditions que la demande initiale, entre deux et quatre mois avant l'expiration du droit. Seuls les contrats responsables sont éligibles à cette aide.
- [372] A partir de la date de décision de la caisse d'assurance maladie, le bénéficiaire a 6 mois pour choisir un organisme de couverture complémentaire santé. A défaut, il devra constituer un nouveau dossier de demande. Il peut choisir une mutuelle, une entreprise d'assurances ou une institution de prévoyance. Sur présentation de son attestation, l'organisme choisi demandera à l'intéressé une cotisation diminuée du montant de l'ACS.
- [373] Cette aide permet également d'être dispensé de l'avance des frais dans le cadre d'un parcours de soins coordonnés. Les bénéficiaires de la CMU-C ou de l'ACS peuvent ouvrir droit aux tarifs sociaux de l'énergie (gaz, électricité), ainsi qu'à des réductions sur les abonnements de transport.
- [374] Ainsi, en ne mobilisant pas cette aide légale, la CNRACL prive-t-elle ses ressortissants non seulement d'une prestation financée par la solidarité nationale mais aussi des avantages annexes sur un certain nombre de tarifs sociaux dont pourraient bénéficier les plus démunis.

⁷⁸ Ce montant est de 100 € pour les moins de 16 ans, de 200 € pour les 16-49 ans, de 350 € pour les 50-59 ans.

[375] Les bénéficiaires de l'ACS légale sont, comme les retraités les plus fragiles du fonds d'action sociale, des personnes âgées et seules. La mission n'a pu vérifier la répartition de cette aide sur les deux tranches puisqu'elle n'a pu obtenir du gestionnaire la décomposition de l'aide santé de la CNRACL par tranches de revenus.

2.3.3 Le cumul entre plusieurs aides est possible pour le même objet

[376] D'une manière générale, la CDC a toujours été sensible à la possibilité de vérifier la manière dont les aides distribuées par le FAS étaient coordonnées avec celles dont les retraités peuvent bénéficier par leur affiliation antérieure dans une collectivité intervenant sur l'action sociale. Lors du séminaire fondateur de la politique d'action sociale du 14 septembre 2005, elle avait expressément soulevé la question et proposé une règle de non cumul sans être entendue.

[377] L'aide santé fait partie des aides attribuables aux personnes en situation de fragilité comme les autres aides spécifiques, et à ce titre soumise au plafond général de ressources. Elle permet donc, à elle seule, d'obtenir le montant maximum attribuable par le fonds d'action sociale soit 1700 € par an.

[378] Le service gestionnaire déduit le montant d'éventuelles interventions d'autres organismes, s'il en a connaissance. Seuls les justificatifs de dépenses de complémentaire santé sont exigés lors de la demande.

[379] Or, rien n'interdit aux retraités qui remplissent les conditions de plafond de ressources de l'aide légale de cumuler ce dispositif avec celui qui est proposé par la CNRACL.

[380] La mission a pu vérifier auprès du fonds CMU gestionnaire de l'allocation légale que sur les 31 449 fonctionnaires identifiés par le fonds CMU sur le 2^{ème} trimestre 2013 comme bénéficiaires de l'ACS au titre d'une cotisation mutualiste, on compte 5805 agents relevant de la mutuelle nationale territoriale (MNT), et 4262 relevant de la mutuelle nationale des hospitaliers (MNH) pour se référer aux deux mutuelles de référence du champ de la CNRACL. L'âge moyen du souscripteur d'un bénéficiaire de l'ACS étant de 54,7 ans et la part des 60 ans et plus atteignant 30,2% (15,3% pour les 70 ans et plus), il est vraisemblable qu'un certain nombre de retraités cumulent les deux aides pour le même objet, soit au moins 3000 personnes. Dans un contexte d'évaluation, la mission n'est pas allée jusqu'à demander un croisement des fichiers des organismes.

[381] Il peut en aller de même avec des prestations allouées par d'autres organismes dont l'affiliation est décidée par l'employeur et dont les ex-salariés peuvent encore bénéficier. C'est le cas pour les retraités hospitaliers par l'intermédiaire du Comité de gestion des œuvres sociales (CGOS) ou les retraités des collectivités territoriales par les associations d'action sociale qui interviennent dans le champ territorial.

➤ Le (CGOS) est habilité par voie de convention avec l'Etat (signée le 31 mars 2000) à collecter la contribution financière (1,50% de la masse salariale brute) des établissements adhérents (soit 2451 établissements) et à gérer leur action sociale pour leurs personnels non médicaux (soit 924 290 agents). En 2012, 619 000 agents bénéficiaires d'au moins une prestation en 2012 soit 61,7% des effectifs.

[382] Les retraités⁷⁹ continuent à bénéficier d'un certain nombre de prestations^{80 81} ainsi que, pour les plus modestes d'une prestation annuelle retraités destinée à leur apporter un soutien financier. L'intervention du CGOS a concerné 16 195 personnes en 2012.

⁷⁹ Le statut de retraité s'acquiert définitivement ; un retraité qui reprend une activité dans un établissement adhérent ou non au C.G.O.S, conserve le bénéfice des prestations et actions ouvertes aux retraités

- Au sein de la FPT deux associations principales existent : le comité national d'action sociale (CNAS) et le fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS), gérés paritairement en statut associatif. Elles sont financées toutes deux par une cotisation de 0,86% de la masse salariale. Le CNAS couvre 19 500 collectivités et 620 000 bénéficiaires, le FNASS 1000 collectivités et 65 000 bénéficiaires.

[383] Les deux associations ouvrent leurs prestations aux retraités si la collectivité a choisi de les couvrir. Le CNAS par exemple propose une série d'aides ponctuelles de faible montant mais presque toutes ouvertes sans conditions de ressources (aide ménagère 300€, hébergement permanent 120€, séjour vacances 46 à 80€)

[384] Enfin ,les retraités de la FPT peuvent bénéficier des dispositions contenues dans les contrats collectifs à adhésion individuelles souscrits par leur ancien employeur pour les frais de santé quand les partenaires sociaux ont prévu d'inclure les retraités dans le bénéficiaires de ces prestations.

[385] Le gestionnaire ne sollicite que les justificatifs de dépenses de complémentaire santé mutualiste ou autre lors de la demande. Les aides qui proviendraient de ce type de complémentaire facultative ne sont donc pas pris en compte dans l'attribution de l'aide du fonds d'action sociale.

[386] Inversement, les centres de gestion indiquent que la CNRACL refuse transmettre ses listes de retraités aux collectivités ayant contrat de prévoyance au motif que ce sont des données nominatives. Cette position prive des retraités du bénéfice potentiel de prestations par leur ancien employeur mais en même temps la Caisse de la possibilité de vérifier le non cumul de prestations pour le même objet

2.4 Le paradoxe d'un mode de financement qui incite à la dépense et d'un niveau de réserves qui s'accroît

[387] Les pouvoirs publics ont défini pour ce régime public un mode de financement en pourcentage des recettes à la différence de la CNAV où il s'agit d'une dotation forfaitaire, plus facilement maîtrisable. Ce choix soulève question pour un niveau du budget aussi élevé, appelé mécaniquement à croître dans la mesure où le régime n'est pas parvenu maturité.

2.4.1 Des ressources calculées en pourcentage des recettes

[388] Le décret n° 2007-173 du 7 février 2007 (art. 20) fixe le principe d'un taux de prélèvement appliqué aux cotisations (les retenues pour les salariés et les contributions pour les employeurs) de l'exercice précédent perçues par la CNRACL. Ce taux, proposé par le conseil d'administration à 0,8% a été repris dans l'arrêté du 2 mai 2007 et maintenu depuis ; il assure le financement des aides et secours ainsi que des frais de gestion du fonds d'action sociale.

[389] Entre 1979 et 1986, le Conseil d'administration déterminait seul le montant de l'enveloppe budgétaire dédiée au Fonds. Cette enveloppe était prélevée sur le produit des réserves de la CNRACL. C'est un décret du 31 décembre 1986 qui a mis fin à ce mode de financement et l'a remplacé par le financement actuel.

⁸⁰ Études-éducation-formation ; naissance-adoption ; enfant handicapé ; aide à la démarche d'adoption ; mariage ; décès ; et divers services (achat de voitures, renseignement juridique, Escale Vacances, Cartes et Chèques-réductions et Abonnements magazines).

⁸¹ Hors les prestations qui sont liées à la perception de l'allocation retraite (ouverte à l'adhésion facultative et individuelle) telle qu'une aide remboursable de 5000€ non soumise à condition de ressources.

[390] Ce mode de financement est très dérogatoire par rapport à ce qui est pratiqué au régime général. Pour ne prendre que la branche vieillesse, le montant des crédits du fonds national d'action sociale est déterminé par l'Etat à partir de critères démographiques et économiques relatifs à la population des retraités relevant de la CNAV et consignés dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) successifs. Les dotations sont réparties entre les caisses régionales et les actions peuvent être bloquées quand les plafonds de crédits sont atteints. De fait, entre 2005 et 2013, période de réalisation des deux COG de la CNAV, les crédits d'action sociale ont diminué en moyenne annuelle de 4%, passant de 428 à 411 M€ pour 420 695 retraités en 2012, sur les 13 M de pensionnés du régime général.

[391] A l'inverse, pour la CNRACL, les ressources disponibles ne peuvent qu'augmenter.

2.4.2 Un budget sous consommé qui continue à générer des excédents, à l'inverse des objectifs actés par les signataires de la COG

[392] Le budget prévisionnel fixé par la COG avait été fixé au terme de la négociation de façon à permettre une évolution significative des dotations (9,29 % en trois ans) tout en prenant l'hypothèse d'une consommation de l'intégralité des réserves accumulées.

[393] Constatées à un niveau de 52,3M€, fin 2010, les réserves devaient être utilisées pendant les trois années de la COG grâce à un taux de consommation de la dotation supérieur à 100 %.

Tableau 40 : Des prévisions budgétaires de la COG

Prévisions COG (en M€)	Budget 2010	COG 2011	COG 2012	COG 2013
Dotation de l'exercice	122,2	128,9	133,9	139,9
Charges totales (prestations + frais de gestion)	125,2	141,0	154,6	159,4
Taux de consommation de la dotation	102,5%	109,4%	115,5%	113,9%
Résultat	-3,0	-12,1	-20,7	-19,5
Réserves cumulées	52,3	40,2	19,5	0,0

Source : COG

[394] L'annexe 2 de la COG commente ainsi la trajectoire financière prévue jusqu'en 2013 :

[395] « Les dotations 2010 à 2013 sont établies sur la base d'un taux de prélèvement de 0,8 % des cotisations établies dans le cadre de l'exercice de prévision technique du régime.

[396] Les consommations de 2010 à 2012 correspondent à l'hypothèse basse de la projection présentée au Conseil d'administration d'octobre 2009. En l'absence d'informations, la progression de 2013 est déterminée de façon à consommer la totalité des réserves du fonds d'action sociale ».

[397] Le réalisé s'éloigne très sensiblement des prévisions sur plusieurs points.

[398] La dotation évolue moins vite que prévu (8,19% au lieu de 9,29%) en raison d'une moindre augmentation de l'assiette.

[399] La consommation des crédits est sensiblement plus faible que prévu dans le cadrage de la COG et, loin d'avoir disparu, les réserves sont plus élevées que jamais soit 84,2M€ fin 2012.

[400] Les débats du conseil d'administration ou les documents d'analyse fournis par le gestionnaire n'apportent pas d'éléments explicatifs. C'est pour la mission le signe d'une capacité gestionnaire des administrateurs mais aussi d'un ciblage inadapté des actions et probablement d'une orientation problématique de la politique menée (cf. infra).

Tableau 41 : L'exécution des dépenses

Réalisé (en M€)	2010	2011	2012	2013
Dotation	122	125	128	132
Charges totales (prestations + frais de gestion)	111,5	115,5	119,1	123,1 prévisionnel
Taux de consommation de la dotation	91,4%	92,4%	93%	
Résultat	10,6	9,5	8,9	
Réserves cumulés	65,8	75,3	84,2	96,7

Source : DSS

- [401] Le mécanisme de la COG confère aux administrateurs une liberté de gestion pour décliner une politique pendant la durée de la COG moyennant une liberté de report intégral des excédents annuels jusqu'en fin de la période conventionnelle.
- [402] La non consommation intégrale est aussi le reflet d'une double prudence : celle des administrateurs qui usent avec responsabilité de leurs pouvoirs et celle du gestionnaire qui se place dans une position volontaire d'exécutant des orientations et décisions du conseil.
- [403] C'est enfin pour la mission l'expression d'une inadéquation des orientations de la politique d'action sociale trop axée sur des prestations monétaires, et probablement d'une méconnaissance des aides proposées dans les autres régimes.
- [404] Un écart aussi important et durable entre les recettes et les dépenses, générateur d'excédents réguliers et cumulatifs ne peut perdurer à un moment où le régime a des besoins de financement accrus.
- [405] Or, mécaniquement, à réglementation inchangée, le niveau de la dotation continuera à progresser sensiblement à partir de 2014, compte tenu de l'augmentation significative de la contribution employeur (+1,45 % en 2013, + 1,40 % en 2014) et de la retenue pour pension (+ 0,27 % en 2013, + 0,32 % en 2014). Cet écart recettes-dépenses devenu incompréhensible, doit être revu à l'occasion de la prochaine COG.
- [406] Parallèlement, la décomposition des comptes montre une inflexion du taux de frais de gestion à la hausse, contrairement aux prévisions de baisse plus marquée mentionnée dans la COG.

Tableau 42 : Décomposition des ressources et dépenses du fonds d'action sociale

	2009	2010	2011	2012
Dotation de l'exercice	118 000 000	122 200 000	125 000 000	128 000 000
Retenues normales	26 555 116	27 619 512	28 196 236	29 646 764
Contributions normales	91 444 884	94 580 488	96 803 764	98 353 236
Consommation au titre de l'exercice	97 745 584	106 206 605	109 990 347	113 425 410
Frais d'administration	5 145 000	5 361 000	5 545 000	5 697 000
Solde	15 109 416	10 632 395	9 464 653	8 877 590

Source : Rapport annuel des commissaires aux comptes 2012

- [407] Au cours des quatre années, le taux de frais de gestion passe de 4,3% à 4,4%, à comparer avec une prévision de COG qui anticipait une baisse de 4,4% à 4,1% de la dotation.

2.5 Des évolutions récentes prudentes

- [408] Les administrateurs font un point régulier, tous les trois ans pour apprécier les évolutions nécessaires de la politique menée.
- [409] Lors du conseil d'administration du 27 septembre 2011, la CDC avait présenté un document de réflexion sur « une nouvelle étape de l'action sociale » qui :
- rappelait la doctrine du fonds d'action sociale : servir des aides aux plus défavorisés, participer au maintien à domicile et contribuer à la préservation de l'autonomie ;
 - mentionnait les trois piliers d'intervention : les aides directes, les aides participant au maintien à domicile (aide ménagère, habitat..) et les aides exceptionnelles ou urgentes ;
 - constatait que l'aide ménagère était attribuée sur la seule base de l'évaluation réalisée par l'intervenant/prestataire et qu'on prenait insuffisamment en compte le besoin global du retraité, dans son environnement avec un défaut de contrôle des conditions de réalisation.
- [410] Elle proposait de « maintenir les trois types d'aides existantes, confirmer le principe du barème pour l'ouverture des droits aux aides, améliorer les modalités d'attribution de l'aide ménagère par le recours à des évaluateurs agréés, et enrichir l'offre d'action sociale par des actions de prévention pour la préservation de l'autonomie ».
- [411] C'est à la suite de ces débats qu'un tournant important a été pris visant à confier au réseau de la CNAV les évaluations des dossiers d'aide ménagère et de faire participer les retraités de la CNRACL aux ateliers de prévention du vieillissement organisés par les régimes alignés.
- [412] Cette ouverture à une vision inter régimes est importante au niveau des principes mais ses modalités de mise en œuvre en réduisent la portée. Les interrogations sur la relance de l'aide à l'habitat relèvent des mêmes contradictions. Pour la mission, ces difficultés à renouveler les modes d'intervention relèvent aussi d'une question de méthode.

2.5.1 Une ouverture à une nouvelle politique inter régimes, freinée par les modalités choisies

- [413] Sur la base d'une délibération du conseil d'administration du 28 septembre 2011, une convention de partenariat a été signée avec la CNAV le 5 juillet 2012 afin d'« améliorer l'efficacité de l'action sociale et élargir l'offre en cohérence avec les politiques publiques sur le maintien à domicile, la prévention pour la préservation de l'autonomie ».
- [414] Trois mesures sont prévues :
- la participation à la communication sur le « bien vieillir » ; les deux parties collaborent sur des supports d'information et de communication dans une approche inter régimes ; la CNRACL collaborera avec les régimes de retraite au projet conduit par l'INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé) sur le « bien vieillir » (supports de prévention, modules de formation) ;
 - la promotion du développement d'actions collectives de prévention : ainsi, la caisse pourra faire appel aux structures inter régimes auxquelles les CARSAT sont déjà associées pour mettre en œuvre des actions collectives de prévention et notamment la participation à des ateliers collectifs de sensibilisation au vieillissement (50 € par participant bénéficiaire du fonds d'action sociale) ;
 - la CNAV met à disposition de la CNRACL son réseau d'évaluateurs pour permettre à ces retraités de bénéficier des évaluations globales de besoin ; 1 200 plans individuels sont envisagés en 2012, 1 800 en 2013 et 7 300 en 2014 pour couvrir toutes les nouvelles

demandes d'aide ménagère, pour un montant moyen de 4 000 € par plan avec 106 € de frais de gestion par plan.

- Cette convention est importante dans son principe et ses orientations.

[415] Elle illustre une approche globale de la prévention du vieillissement, à l'initiative de la CNRACL. Pour la première fois, la caisse s'associe officiellement à une démarche commune de prévention déjà mise en œuvre entre les régimes privés traditionnellement partenaire sur ces questions (MSA, RSI, ARRCO-AGIRC), prenant appui sur les réalisations déjà à l'œuvre ailleurs. Jusqu'alors, le régime public redéfinissait systématiquement ses propres règles mêmes si elles s'inspiraient de celles qui étaient en vigueur au régime général.

[416] L'accord donne la possibilité à l'encadrement de la caisse de participer à des réflexions communes avec ses homologues des autres régimes sans être contraint de trouver toujours en interne les ressources nécessaires à ses réflexions.

[417] Elle marque à ce titre une rupture avec la politique traditionnelle de priorisations des prestations directes au profit d'une approche plus collective pratiquée depuis longtemps par les régimes de retraite privés.

[418] Au niveau plus technique, désormais les plans d'action personnalisés ne seront plus définis par le seul service gestionnaire donc sous un angle purement administratif mais auront pour base une évaluation réalisée par des travailleurs sociaux. C'est la reconnaissance d'une ouverture à d'autres référentiels et d'autres métiers.

[419] Accessoirement, la participation de retraités issus de la CNRACL à des ateliers collectifs crée une ouverture relationnelle avec des salariés issus d'autres mondes professionnels.

[420] Il y avait urgence à évoluer alors que les pouvoirs publics ne cessent de renforcer les initiatives sur la prévention du vieillissement.

- Pour autant, les modalités de mise en œuvre de la convention en freinent la portée.

[421] La convention est conclue pour une durée de un an, elle s'appliquera la première année à trois CARSAT et, après évaluation, a vocation à être progressivement étendue à l'ensemble du territoire. Sa mise en œuvre commence par une expérimentation avec la CARSAT Aquitaine, à compter du 1er octobre, étendue à la région Languedoc-Roussillon le 1er décembre, puis avec la région Bourgogne-Franche Comté au printemps prochain. Le choix de deux autres CARSAT était prévu en décembre.

[422] La durée d'un an est trop courte pour pouvoir évaluer ce type de dispositif. La montée en charge est beaucoup trop lente sans que l'on sache clairement si ce choix résulte d'une approche financière ou gestionnaire. Le réseau des CARSAT est prêt à aller plus vite. La caisse aura du mal à faire coexister deux systèmes aussi différents d'aide ménagère dans un régime particulièrement attaché à l'égalité de traitement. La mission propose d'accélérer la montée en charge du dispositif sur seulement deux ans (voir partie 3 recommandation 9).

[423] Enfin, la rédaction de la convention laisse planer un doute sur le point de savoir si l'évaluation des besoins par le réseau agréé porte sur la seule attribution de l'aide ménagère (ce qui est mentionné dans la présentation au conseil d'administration du 27 sept 2011), ou si elle concerne l'accès à toutes les prestations de la CNRACL par l'évaluation globale des besoins ou si elle peut à terme couvrir l'ensemble des prestations potentielles du panier CNAV adaptées à la CNRACL par l'inclusion dans un programme d'action personnalisé (ce qui n'est pas mentionné à ce stade).

[424] La mission recommande que ce point soit clarifié, sachant que de son point de vue, une évaluation globale des besoins doit porter sur toutes les prestations qui contribuent au maintien à domicile et non la seule aide ménagère. Une orientation sur ce point contribuerait à améliorer la lisibilité des prestations proposées par le fonds d'action sociale.

2.5.2 La tentative de réorientation de l'aide à l'habitat, archétype de l'approche en mode barème

- [425] Cette aide à l'aménagement de l'habitation est particulièrement utile pour accompagner le maintien à domicile, prévenir les chutes, réorganiser l'espace en fonction du vieillissement des occupants. Comme les autres aides, elle doit répondre au souci de ciblage sur les retraités les plus fragiles.
- [426] Or, les statistiques montrent que le nombre de bénéficiaires baisse et que plus la tranche de revenu s'élève, plus la part de bénéficiaires augmente, malgré un taux de participation fortement dégressif, à rebours des orientations affichées et souhaitées par les administrateurs.

Tableau 43 : Répartition des bénéficiaires de l'aide habitat par tranche de ressources en 2012

taux de participation FAS	ressources mensuelles imposables		nombre de bénéficiaires	pourcentage
	personne seule	couple		
100%	jusqu'à 827 €	jusqu'à 1 240 €	180	9,24 %
90%	De 828 € à 1 035 €	De 1 241 € à 1 509 €	279	14,31 %
60%	De 1 036 € à 1 250 €	De 1 510 € à 1 875 €	650	33,35 %
20%	De 1 251 € à 1 654 €	De 1 876 € à 2 480 €	840	43,10 %
TOTAL			1 949	100,00 %

Source : CDC-CNRACL

- [427] Pour répondre à l'inquiétude des administrateurs⁸² sur le faible recours aux aides à la rénovation de l'habitat, le gestionnaire a présenté un rapport lors de la commission d'action sociale de fin mai 2013 soulignant les principales faiblesses du dispositif :
- la baisse constante du nombre de demandes reçues,
 - des critères d'éligibilité qui conduisent à ne pas retenir certaines demandes,
 - la part des demandeurs aux ressources les plus faibles ne représente que 14% des aides accordées,
 - un reste à charge est souvent trop important pour les plus démunis.
- [428] Les administrateurs ont pris deux types de mesures pour élargir le champ de la prestation : ajouter de nouveaux types de travaux dans la liste des travaux subventionnés⁸³ et autoriser une prise en charge sur la base d'une facture acquittée sans intervention préalable d'un PACT⁸⁴ en cas d'urgence avérée⁸⁵.
- [429] Au-delà de ces mesures techniques, les réponses financières ont été apportées avec une revalorisation du montant des subventions, des taux de participation et la fusion des deux premières tranches du barème. Trois scénarios ont été présentés avec des combinaisons différentes du taux de participation de la caisse et du montant maximal de la subvention qui ont un impact de dépenses supplémentaires entre 1,8 M€ et 2M€.

⁸² Séances des 13 décembre 2012 et 21 mars 2013

⁸³ Toilettes et salle de bain supplémentaires, rénovation des ouvertures de toutes les pièces de l'habitation, système de chauffage complémentaire, salubrité et mise en sécurité des pièces non occupées.

⁸⁴ Mouvement « Propagande Action Contre les Taudis », initiative citoyenne contre le mal logement dès 1942, regroupe aujourd'hui 145 associations qui soutiennent le montage de dossiers de travaux d'accessibilité pour faciliter le maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées, interviennent dans des opérations d'amélioration de l'habitat et accompagnent des locataires et des bailleurs pour favoriser l'insertion sociale.

⁸⁵ Problèmes de fermetures, de chauffage, de mise hors d'eau etc.

[430] Le conseil d'administration de juin 2013 a voté ces propositions et a revalorisé le barème au niveau le plus élevé proposé, fusionné les deux premières tranches et fortement relevé les plafonds de subventions sur chaque tranche de ressources.

2.5.3 Une politique d'action sociale qui peine à se renouveler

[431] Les cadrages successifs se sont avérés tardifs et trop peu ambitieux pour fonder une reformulation de l'action sociale. Le système évolue par revalorisations annuelles de l'existant plus que par des réorientations régulières. Paradoxalement, chacun fait preuve d'une prudence excessive en dépit des moyens dont il dispose.

2.5.3.1 L'échec partiel des réorientations

[432] Les orientations du fonds d'action sociale ont été adoptées par le Conseil d'administration du 28 septembre 2006. Elles sont importantes à connaître pour comprendre les axes de la politique d'action sociale poursuivie. Ces orientations visaient au recentrage de la politique d'action sociale sur les retraités les plus démunis en termes de ressources et/ou de dépendance⁸⁶.

« Par 13 voix pour (dont les représentants des ministères de tutelle), 4 voix contre et 1 abstention, le conseil d'administration adopte les principes suivants :

- *un recentrage de la politique d'action sociale sur le cœur de cible : les retraités les plus démunis (en termes de ressources et/ou de dépendance) ;*
 - *l'identification de quatre aides prioritaires : aides santé, aide à la consommation d'énergie, aide ménagère et aide habitat,*
 - *une priorité donnée au maintien à domicile,*
 - *une enveloppe complémentaire affectée aux secours exceptionnels à hauteur de 2%,*
 - *une montée en charge progressive du financement des expérimentations relatives au CESU et aux Conseils Généraux (1% en 2007, 1,5% en 2008, 2% en 2009),*
 - *une affectation du reliquat 2006 aux expérimentations,*
 - *une marge d'appréciation des prévisions de l'ordre de 2%,*
 - *décide :*
 - . *un plancher de ressources fondé sur 1,3 fois le minimum vieillesse (soit 813€ actuellement),*
 - . *un plafond de ressources en diminution progressive : 1368€ pour 2007, 1250€ pour 2008, 1200€ pour 2009,*
 - . *un quota unique regroupant le maximum d'aides (y compris les chèques vacances, à l'exclusion des seules aides ménagères, habitat, et secours exceptionnels), progressif sur 3 ans : 1300€ en 2007, 1350€ en 2008, 1400€ en 2009,*
 - . *un besoin de financement, sur la période couverte par la COG de l'ordre de 5%, auxquels s'ajoutent les frais de gestion.*
 - . *un taux de financement, prévu par décret, révisable dans le cadre de la COG, pour permettre l'adéquation des besoins aux ressources*
- Les représentants des ministères de tutelles s'engagent :*
- *à ce que l'enveloppe du FAS soit augmentée du montant des frais de gestion et du besoin de financement complémentaire de 5% qui correspond à l'application sur 2007 à 2009 du scénario adopté par le conseil d'administration,*
 - *dans le cadre de la COG, à prévoir que le taux de financement assis sur le montant des cotisations, prévu par décret, soit révisable et négociable pour permettre l'adéquation des ressources et des besoins. »*

⁸⁶ Contrairement aux préconisations qui étaient faites par le gestionnaire, en référence au partage des compétences législatif entre personnes dépendantes relevant des conseils généraux et personnes non dépendantes relevant des caisses de retraite.

- [433] Six mois plus tard, la CNAV publiait sa circulaire de refondation de l'action sociale (circulaire n° 2007-16 du 2 février 2007) centrée sur les GIR 5 et 6, mettant en place une diversification de ses prestations fondée sur un thésaurus des services⁸⁷, un outil unique du plan d'action personnalisé (PAP), renforçant le pouvoir décisionnel des caisses régionales et une réorientation des financements des Ehpad vers des hébergements intermédiaires.
- [434] La politique de maintien à domicile est devenue le pilier de l'action sociale inter régimes depuis 15 ans. A la CNRACL, cette préoccupation existe mais elle est masquée par l'importance prise par une démarche de quasi-prestations et par l'absence d'évaluations sociale des besoins.
- [435] Au moment où les pouvoirs publics s'interrogent sur la soutenabilité des actions individuelles systématiquement reconduites, la CNRACL est aux portes d'une réorganisation de son processus d'attribution des aides qui, par l'intervention des équipes d'évaluation, pourraient permettre de reconfigurer la palette aujourd'hui attribuée.

2.5.3.2 Des interrogations sur la façon d'adapter les prestations

- [436] Tous les trois ans la CDC réunit les administrateurs pour un séminaire de réflexion. Le dernier tenu en mars 2013 n'a pas produit d'orientations précises, au-delà du compte rendu de l'étude sur les bénéficiaires des aides du fonds d'action sociale.
- [437] La décision de conventionnement avec les Carsat, issue de réflexions de l'année 2011, pour ouvrir aux retraités de la CNAVTS l'accès aux prestations collectives de prévention et fonder les demandes d'aides sur une évaluation sociale préalable, y compris à domicile, constituent un vecteur de transformation possible de la réflexion comme des actions.
- [438] Pour la mission, la CNRACL doit aller au-delà, tout en respectant la philosophie inhérente à l'action sociale : l'évaluation est première, l'appréciation des ressources permet ensuite d'ouvrir ou non des droits au bénéfice de la personne. La réponse aux besoins est différente de la prise en charge socialisée de ces services. Cette évolution est désormais acquise pour l'APA, mieux comprise au sein du régime général mais n'était pas encore débattue au sein CNRACL.

2.5.3.3 Administrateurs et gestionnaires manifestent une grande prudence sur la gestion des évolutions

- [439] La montée en charge du dispositif d'appui sur les CARSAT régionales pour évaluer les besoins d'aide à domicile illustre la méthode utilisée
- [440] Les administrateurs semblent considérer qu'ils évoluent en terrain incertain alors que le recours aux travailleurs sociaux pour évaluer les plans d'aide est pratiqué depuis une décennie au sein du réseau des CRAM-CARSAT.
- [441] De son côté, le gestionnaire est très prudent dans toutes les initiatives et positions qu'il prend, tout spécialement sur les questions d'action sociale, considérant qu'il agit, plus encore dans ce domaine, en exécution des orientations du conseil d'administration. Il n'oublie pas son rôle d'alerte ou de propositions mais l'ambition ou la précision des propositions sont freinées par le souci de ne pas outrepasser les pouvoirs du conseil d'administration.
- [442] Dès lors, l'entrée dans des approches plus innovantes prend du retard. Ainsi en est-il de l'évaluation des besoins pour faciliter la mise en œuvre de l'aide à domicile au moment même où le régime général cherche désormais à freiner l'évolution de ces prestations.

⁸⁷ Une liste de onze types de services (aide ménagère à domicile, tâches ménagères, courses repas, accompagnement transports, hygiène et mieux être, assistance sécurité, logement et cadre de vie, hébergement, vie sociale, prévention et conseil-recommandations) pour 36 actions diversifiées.

3 UNE INDISPENSABLE REFONDATION DE L'ACTION SOCIALE, DANS LE SENS D'UN RECENTRAGE

- [443] A la connaissance de la mission, il n'existe aucun document formalisé de doctrine et d'orientations sur ce que pourrait être une politique d'action sociale en tenant compte des particularités de la population couverte, de l'histoire du fonds d'action sociale mais aussi de l'environnement juridique et de bonnes pratiques.
- [444] Faute de disposer de cette ressource, la mission ne peut répondre à la lettre de mission ministérielle qu'en projetant d'elle-même des analyses et recommandations relatives à la politique d'action sociale. Ce faisant, elle tend à se substituer à ce qui relève d'ordinaire des responsabilités des administrateurs, en s'appuyant sur le moment du renouvellement de la prochaine COG pour proposer directement aux négociateurs des orientations renouvelées.
- [445] Celles-ci portent à la fois sur la méthode de réflexion, la réorientation d'un certain nombre d'actions et le cadrage financier.

3.1 Penser l'action sociale dans un autre cadre de référence

- [446] Le gestionnaire et les administrateurs semblent ne vouloir compter que sur leurs propres forces à l'intérieur du schéma actuel d'organisation et de fonctionnement de la commission dédiée.
- [447] Les contradictions croissantes du fonctionnement du fonds d'action sociale montrent qu'il est nécessaire de passer d'une logique de guichet-catalogue de prestations à une vision de politique sociale déclinée en interventions, aides et services.
- [448] Les outils existent mais sont peu lisibles et mal maîtrisés par le conseil d'administration qui se trouve, malgré lui, très souvent réduit à des débats sur les barèmes et la consommation des aides.

3.1.1 Raisonner dans le cadre d'une vision partenariale

- [449] L'action sociale est par nature partenariale, se pense et se construit avec les partenaires qui ont une compétence sur le sujet et avec les professionnels impliqués dans la prise en charge des personnes en situation de fragilité.
- [450] Le régime est bien placé pour s'ouvrir aux compétences de prévention des collectivités (conseils généraux et CCAS) et des établissements sanitaires et médico-sociaux impliqués dans l'accueil des personnes âgées et dépendantes. Il dispose sur son territoire siège des ressources humaines nécessaires et peut les mobiliser par son rayonnement national sur l'ensemble du territoire.
- [451] Le rôle des administrateurs est de discuter, valider ou réorienter des propositions présentées par des groupes de travail mais pas d'assumer en première ligne la conception des actions menées. Ce faisant, ils prennent le risque d'une surexposition et de se priver des idées ou conceptions alternatives qui leur permettraient de débattre et de trancher.
- [452] Il est à craindre que la vision autonomiste construite par les régimes spéciaux de retraite ait débordé sur l'action sociale. Or si la pension publique porte des spécificités de calcul, reflète une identité professionnelle liée à un statut, la seule spécificité de l'action sociale publique serait, d'une certaine manière, de ne pas exister dans un régime public, comme c'est le cas pour les fonctionnaires de l'Etat.

- [453] Les administrateurs de la CNRACL ont la chance de disposer d'un outil de soutien pour les retraités du régime. Ils doivent l'utiliser sans se limiter à des réponses internes, spécifiques et usuelles.
- [454] La référence à la CNAV est dès lors évidente d'autant qu'elle n'est pas la seule concernée puisqu'elle a pris l'habitude de travailler avec les deux régimes alignés (MSA et RSI) ainsi que les régimes complémentaires regroupés dans l'ARRCO et l'AGIRC.

3.1.2 S'appuyer sur les professionnels dont c'est le métier

- [455] Partout, les professionnels de l'action sociale sont associés non seulement à la prise en charge mais aussi à la conception des politiques publiques, qu'ils soient travailleurs sociaux, conseillers en économie sociale et familiale ou même éducateurs spécialisés.
- [456] Or à la CNRACL, aucun agent de la CDC n'a ce profil ou n'exerce sur cette mission en fonction de sa formation antérieure.
- [457] Ainsi, en pratique, la demande d'aide ménagère transite aujourd'hui par un organisme prestataire qui, comme dans les autres domaines, constitue un échelon avancé de services à vocation administrative et non sociale.
- [458] Penser qu'on peut attribuer une prestation d'aide à domicile sur une instruction strictement administrative sans évaluation préalable des besoins de la personne, c'est se priver d'une indispensable séparation des rôles et rester à l'écart des schémas de fonctionnement sécurisants pratiqués dans les régimes ou les institutions en charge d'action sociale.
- [459] On touche à une des limites d'une vision purement techniciste du fonctionnement de fonds à base de processus d'allocation de ressources perçues alors qu'en l'espèce il s'agit d'un fonds social.
- [460] Plutôt que de se doter de personnels dédiés en nombre, il est préférable, comme cela vient d'être initié, de s'appuyer sur un réseau existant de structures d'évaluation. La CNAV dispose de ressources qui évoluent. Au lieu de recourir à ses propres salariés ou ceux des associations prestataires, les CARSAT promeuvent avec les conseils généraux des solutions de regroupements indépendants dans la plupart des régions afin de garantir la neutralité des travaux. La CNRACL gagnerait ainsi à développer le partenariat qu'elle a commencé à nouer avec les CARSAT (cf. recommandation n°9 au 3.3.1).
- [461] Pour autant, la CNRACL devrait disposer en interne de quelques agents professionnels du champ social afin d'élargir son prisme d'analyse sur les questions de priorités et de positionnement de l'action sociale et pouvoir dialoguer plus facilement avec les partenaires.

3.1.3 S'inspirer de l'organisation et de la méthode utilisée pour la prévention

- [462] La CDC et les administrateurs gèrent pourtant le domaine de la prévention au sein du régime du secteur selon des méthodes et des orientations qui pourraient servir de référence.
- [463] La prévention des risques professionnels est emblématique d'une démarche transposable à l'action sociale. Elle est marquée par les caractéristiques suivantes :
- un lieu, un fonds, des acteurs traitant de prévention des risques professionnels, permettant aux partenaires sociaux d'extérioriser des problématiques parfois délicates à traiter en interne

- une expertise constituée avec un comité scientifique, des processus d'intervention et des colloques qui valorisent le travail réalisé
- des conventions de financement sur orientations examinées par les administrateurs, et des recueils de statistiques réalisés en lien avec les instances de la fonction publique.

[464] Tous ces éléments peuvent constituer la trame d'une méthode de refondation de l'action sociale à la CNRACL. Le fonds existe, les acteurs sont les mêmes, il suffit de suivre un processus de définition d'une politique en s'appuyant sur les ressources là où elles existent, c'est à dire les travailleurs sociaux, les gestionnaires, les administrateurs des caisses de retraite, les institutions compétentes sur ces sujets, au premier rang desquelles le conseil général chef de file de l'action sociale.

[465] Les caisses de retraite doivent s'investir sur la prévention du risque de dépendance pour faire face au défi du vieillissement qui touche les fonctionnaires comme les autres.

3.2 Donner la pleine mesure d'un fonds social porté et géré

[466] La situation du fonds d'action sociale est paradoxale. Bien doté, il ne parvient pas à consommer les crédits dont il dispose. La mission doit tenir compte du contexte de raréfaction des ressources publiques mais note en même temps que les objectifs d'un véritable fonds d'action sociale ne sont pas tous atteints.

[467] Les repositionnements proposés portent sur la diversification des prestations, la réorientation vers le soutien à l'hébergement des personnes non dépendantes à domicile ou non, l'attention aux orientations des pouvoirs publics, dans un contexte de plus grande maîtrise appuyé sur les besoins constatés.

3.2.1 Poursuivre la diversification des prestations

[468] Le champ de compétences de l'action sociale de la CNRACL est déterminé à l'article 13 du décret du 7 février 2007 :

[469] ..10° Les conditions dans lesquelles sont décidés et mis en œuvre les services aux actifs, retraités et employeurs de la caisse nationale, et en particulier les aides et secours en faveur des retraités, les prêts aux collectivités locales destinés à faciliter la modernisation des établissements d'hébergement accueillant des retraités de la caisse nationale »

[470] Trois axes sont mentionnés :

- le premier sur les services est très large, déborde l'action sociale et les retraités
- le second constitue le cœur d'intervention avec les aides et les secours pour les retraités
- le troisième concerne les prêts aux collectivités locales pour la modernisation des établissements d'hébergement accueillant des retraités de la CNRACL, sans en préciser la nature ; pour les administrateurs, cette action relève de la commission chargée du développement des partenariats. Parallèlement, les retraités peuvent bénéficier d'aides individuelles à l'hébergement quelle qu'en soit la nature.

- [471] A la CNAV, l'accent est mis sur trois champs : les aides individuelles (l'aide diversifiée à domicile via les programmes d'aide personnalisés - PAP), les actions collectives (sensibilisation à la prévention, activités sociales) et le soutien au logement de personnes âgées non dépendantes (prêts à taux zéro, construction ou rénovation et équipement de logements intermédiaires⁸⁸). L'aide au maintien à domicile représentent 80% des crédits, le soutien aux lieux de vie collectifs 13,4% et le financement des dispositifs d'évaluation 5% des 430 M€ dédiés à l'action sociale.
- [472] La diversification de l'aide à domicile a consisté à faire entrer dans les PAP (programmes d'aide personnalisés) un nombre croissant de prestations (32 désormais), regroupées en cinq familles : information conseil prévention, aide à domicile, vie quotidienne et sécurité, habitat et cadre de vie, maintien du lien social.
- [473] Parmi celles-ci, la CNRACL en propose déjà un grand nombre, à l'exception de celles qui relèvent de la prévention (ateliers mémoire et conseils) et du lien social (aides aux transports) et une partie de la vie quotidienne (aide psychologique, pédicurie etc).
- [474] Au-delà de cette palette un peu réduite, la principale différence pour la CNRACL serait de passer à une attribution de plusieurs prestations sur évaluation globale de la situation individuelle dans le cadre des PAP. C'est une autre manière de travailler, qui impose de s'appuyer sur un réseau, ainsi que le promeut la convention expérimentale.
- [475] La nouvelle modalité d'aide au retour à domicile après hospitalisation (ARDH), temporaire et pratique s'intégrerait fort opportunément dans la palette proposée.

3.2.2 Réorienter la politique de soutien à l'hébergement

- [476] La CNRACL pratique trois formes d'aide à l'hébergement
- l'aide individuelle directe à la rénovation de l'habitat pour favoriser le maintien à domicile ;
 - l'aide individuelle directe à l'hébergement des personnes dépendantes;
 - les prêts aux collectivités pour moderniser les établissements d'accueil pour personnes âgées.
- [477] La mission estime que ces trois types de soutien appellent un réexamen.

3.2.2.1 Compléter la réforme de l'aide à la rénovation de l'habitat

- [478] Le conseil d'administration a récemment élargi les conditions d'accès à cette aide, constatant la faible consommation du budget et son caractère partiellement anti-redistributif. Les travaux éligibles ont été élargis et les barèmes et les aides améliorés.
- [479] Lors des débats, certains administrateurs s'étaient fait l'écho de préoccupations plus globales, souhaitant qu'on relie la refonte de cette aide aux nouvelles modalités de la politique de maintien à domicile ou à des enjeux d'économie d'énergie.
- [480] La mission souscrit à ces deux points :
- une conditionnalité énergétique (en critère ou en bonification) pour amplifier l'effort des pouvoirs publics de travailler sur la transition énergétique à tous les niveaux

⁸⁸ On entend par logement intermédiaire toutes les formes d'habitat entre le domicile et l'établissement d'accueil pour personne âgée dépendante : le logement foyer classique, les appartements d'accueil, l'habitat regroupé ;, le béguinage, les petites unités de vie les maisons d'accueil en milieu rural pour personnes âgées, les foyers d'animation, les foyers de travailleurs migrants retraités.

- l'examen des dossiers de rénovation de l'habitat dans le cadre des plans d'aide, comme une des prestations proposées ; le regard des travailleurs sociaux à domicile est essentiel pour apprécier la réalité des besoins ; les moyens des PACT ne sont pas suffisants pour pourvoir à tous ces besoins et le partenariat avec la CNAV prendrait ainsi plus d'épaisseur avec ce champ complémentaire.

3.2.2.2 Concentrer l'aide à l'hébergement sur les accueils collectifs de personnes non dépendantes

- [481] L'aide actuelle à l'hébergement en établissement de retraite ne discrimine pas selon qu'il s'agit de personnes dépendantes ou non. Selon le gestionnaire, elle est versée qu'il s'agisse d'une maison de retraite, d'un établissement de long séjour ou en famille d'accueil agréée par le conseil général. Cette position peut s'entendre vu le niveau du reste à charge qu'impose l'accueil en EHPAD dans bon nombre de situations.
- [482] Mais le guide mentionne qu'elle n'est pas versée quand le retraité vit en foyer logement ou résidence pour personne âgée. Alors qu'il s'agit de substituts du domicile, habitats collectifs destinés à lutter contre la solitude, cette position d'exclusion est surprenante.
- [483] Par ailleurs, l'intervention en maison de retraite médicalisée est contraire au partage de compétences entre les conseils généraux et les caisses de retraite, existant depuis la loi du 13 août 2004. Ces dernières doivent s'impliquer pour les personnes âgées non dépendantes ; les autres relèvent du conseil général.

3.2.2.3 Les prêts aux collectivités et établissements de santé pour la construction d'EHPAD

- [484] Il s'agit d'aides à l'investissement pour la construction ou l'équipement de structures d'accueil pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), attribuées sous forme de prêts aux porteurs de projets publics, qu'ils soient des hôpitaux ou des collectivités territoriales (CCAS le plus souvent). Les nouvelles modalités ont été mises à jour lors du conseil d'administration du 28 juin 2013.
- [485] Les prêts immobiliers sont attribués à taux 0 sans frais de gestion, pour une durée de 25 ans sur 30% du montant des travaux plafonnés à 1 M€ ; ils sont réservés aux collectivités dont 80% des agents sont affiliés à la CNRACL⁸⁹ et doivent être intégralement garantis par la collectivité. Les prêts mobiliers couvrent jusqu'à 80% des dépenses dans la limite de 150 K€ et sont remboursés sur 15 ans ; ils doivent être intégralement garantis par la collectivité.
- [486] Cette forme d'aide est particulière à un triple niveau :
- par sa nature, elle relève d'une aide à la pierre ;
 - par ses bénéficiaires, puisqu'elle est attribuée aux collectivités ; cette extension du champ de l'action sociale est prévue par la nouvelle rédaction issue du décret de 2007 qui vise dans son article 10 « *les prêts aux collectivités locales destinés à faciliter la modernisation des établissements d'hébergement accueillant des retraités de la caisse nationale* » ;
 - elle concerne des établissements qui ne relèvent pas des compétences des caisses de retraite.
- [487] Les encours de prêt au 25/09/2013 atteignent 46,7 M€ et les remboursements prévisionnels sur 10 ans s'élèvent à 31,9 M€.

⁸⁹ Cette clause serait un moyen indirect pour les administrateurs de s'assurer que les établissements fonctionnent avec un volant réduit de personnels contractuels.

- [488] Pour la mission, ces soutiens sont de nature à faciliter le bouclage de dossiers, contribuent à l'équipement en établissement et sont à cet égard utiles. Cette intervention ne relève pas des actions du fonds d'action sociale. Elles sont d'ailleurs retracées et suivies dans la commission développement et partenariats.
- [489] La mission comprend l'intérêt public de ces participations. Distribuées sous forme de prêts, elles n'obèrent pas les possibilités du fonds d'action sociale et peuvent s'entendre comme un complément à une réservation des aides du fonds d'action sociale aux retraités non dépendants.
- [490] Elle s'interroge toutefois sur une possible confusion des rôles entre les responsabilités de gestionnaire d'établissement d'accueil et de caisse de retraite.
- [491] Il est bien noté que parmi les critères prioritaires de l'éligibilité au prêt figurent les services d'accueil de jour, l'hébergement temporaire, ou la réalisation d'une unité pour personnes souffrant de pathologies de type Alzheimer. Compte tenu de l'intérêt collectif qui s'attache au développement de ce type de structure, parfaitement conformes aux priorités d'action des pouvoirs publics, la mission suggère que cette orientation devienne un critère exclusif, ainsi que cela semble le cas pour la plupart des dossiers soutenus.

3.2.3 Modifier le mode d'alimentation pour maîtriser la consommation

- [492] La mission a souligné les tendances lourdes à une sous consommation des budgets, à une mise en réserve des excédents annuels, contrairement aux prévisions et au maintien de ces caractéristiques si rien n'est fait pour les réduire.
- [493] On rappellera que le taux d'exécution des dépenses à la CNAV est passé de 80-85% à 94% pendant la COG et que les pouvoirs publics en pilotent l'évolution avec le concours du gestionnaire. Celui de la CNRACL a évolué plus faiblement de 91,4% à 93%.
- [494] Priorité doit être donnée à la réflexion sur les orientations du fonds d'action sociale et à son repositionnement mais de façon réaliste et conforme aux besoins déjà suivis en moyenne période.
- [495] Plusieurs scénarios techniques sont envisageables et devront être travaillés entre les négociateurs. Pour la mission, ils doivent s'organiser autour des principes suivants :
- laisser au régime une capacité d'intervention du même ordre que le niveau de dépenses qu'il a mis en œuvre au cours de la COG précédente ; cette orientation est favorable car elle tend à confirmer un niveau d'intervention deux fois plus élevé qu'à la CNAV ;
 - ne pas générer de réserves et consommer celles qui ont été accumulées pendant la COG précédente ; un fonds social n'a pas pour vocation de constituer des réserves ;
 - lier l'évolution des ressources du régime à celle du nombre de retraités.
 - Selon les prévisions du gestionnaire, le niveau probable de réserves fin 2013 sera de 96,7 M€, soit 31M€ de plus que le niveau 2010. Pour parvenir au respect des trois principes évoqués, la mission propose :
 - de réinjecter les réserves dans le régime puisqu'elles auraient dû être consommées ;
 - de modifier le mécanisme d'alimentation actuellement assis sur l'évolution des cotisations pour le caler sur celle des retraités, ce qui implique de modifier l'article 20 du décret de 2007 en passant d'un prélèvement sur cotisations à une dotation forfaitaire ;
 - de rebaser la dotation au départ de la COG 2014 au niveau de consommation de 2013.

Tableau 44 : Simulation du mode de calcul de la dotation action sociale proposé

	2013	2014	2015	2016	2017
Dotation qui résulterait de l'application de la norme actuelle : 0,8%	132	142	151	156	160
Variation du nombre de retraités		+3,14%	+3,11%	+3,06%	+2,85%
Dotation résultant de la proposition de la mission : Base 2013 exécuté+évolution sur le nombre de retraités	123	126,8	130,8	134,8	138,6

Source : Prévisions CDC-CNRACL et calculs mission

- [496] Un fonds social vise à servir des prestations en tenant compte de l'évolution du nombre de retraités. Le mécanisme proposé évite les effets d'aubaine liés à la revalorisation des cotisations qui sera liée à l'équilibre du régime et assure une évolution sur la base de l'augmentation du nombre de retraités.

3.3 En tirer les conséquences sur les actions de la nouvelle COG

- [497] La mission n'a pas vocation à tout dire de ce que devrait être un plan d'action du régime. Les pistes mentionnées ci-dessous visent à illustrer les principes et méthodes d'action déjà développés plus haut en donnant quelques exemples d'actions emblématiques des nouvelles orientations proposées.

3.3.1 Accélérer le conventionnement avec les CARSAT pour s'appuyer sur le réseau d'évaluateurs

- [498] Cette action est particulièrement utile pour enclencher un tournant de méthode. Aussi, la mission recommande-telle d'accélérer la montée en charge du conventionnement en généralisant la convention auprès de toutes les CARSAT dès 2014.
- [499] Vu les délais de mise en œuvre (passage par les conseils d'administrations, préparation des services), la nouvelle procédure pourrait ainsi être opérationnelle sur tout le territoire au 1^{er} janvier 2015.
- [500] Dès 2011, le gestionnaire avait prévu une montée en charge sur trois ans portant sur 1 200 plans individuels la première année, 1 800 la seconde pour passer à 7 300 la troisième année (initialement 2014) en couvrant ainsi toutes les nouvelles demandes d'aide ménagère.
- [501] Un objectif explicite pourrait être inclus dans la nouvelle convention. L'indicateur suivi pourrait être le nombre de plans d'action personnalisés.

3.3.2 Recentrer les interventions sur la préservation de l'autonomie

3.3.2.1 Porter attention aux priorités des pouvoirs publics sur la prévention de la perte d'autonomie

- [502] Le recentrage sur les personnes en GIR 5 et 6 ainsi que la valorisation du maintien à domicile par le recours aux plans d'actions personnalisés incluant des paniers de mesures sont des axes fondamentaux conformes aux priorités des pouvoirs publics et à la portée du régime.
- [503] Par ailleurs, les initiatives sont nombreuses sur le champ des personnes âgées ; ce n'est pas le lieu de développer mais ce sont autant de pistes dont les administrateurs peuvent se saisir.
- [504] Depuis trois ans, les lois de financement de la sécurité sociale soutiennent l'expérimentation de nouveaux modes de prise en charge des personnes âgées en risque de perte d'autonomie (projet PAERPA). L'enjeu est d'accompagner le parcours de soins des personnes en dépassant les logiques institutionnelles sectorielles.
- [505] La ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie a lancé une mobilisation nationale contre l'isolement des personnes âgées (projet MoNaLISA). Les régimes de retraite sont invités à s'investir aux côtés des associations et des bénévoles pour entretenir le lien social sous toutes ses formes.
- [506] Le gouvernement prépare une série de textes pour l'adaptation de la société au vieillissement. La loi autonomie sera mise en œuvre en deux temps :
- toutes les actions permettant d'anticiper (en retardant la perte d'autonomie), d'adapter les équipements (logements adaptés accessibles et cadre de vie sécurisé) incluant le financement de services de répit comme les accueils de jour et les hébergements temporaires ;
 - l'accompagnement à la perte d'autonomie avec une réforme de la tarification des Ehpad.
- [507] Dans tous ces projets, la CNRACL a sa place, seule et en collaboration avec les autres régimes.

3.3.2.2 S'intégrer dans les instances de travail inter régimes pour bénéficier de la doctrine commune de prévention de la dépendance

- [508] La mission souligne l'intérêt du partenariat en matière d'action sociale. Pour décliner dans les meilleures conditions les conventions CARSAT, la mission recommande de créer une instance commune CNAV-CNRACL sur l'action sociale et d'étendre à la CNRACL les conventions de partenariat que les CARSAT ont elle-même signées, à l'instar de celles avec les centres sociaux.
- [509] Ce serait un moyen de développer des propositions d'accueil pour les retraités en quête de contacts et d'animation.
- [510] De même, la CNRACL pourrait s'associer, éventuellement comme observatrice pendant un premier temps aux travaux de coordination des régimes alignés (CNAV/MSA/RSI). L'enjeu pourrait être de s'associer aux réflexions sur la détection des personnes en situation de fragilité et de participer à l'outil d'observation et de graduation du risque de fragilité, inspiré de ce qui été réalisé pour la dépendance avec la grille AGGIR.

- [511] Autant de sujets qui développent la réflexion déjà présentée au conseil d'administration (juin 2013) autour du projet MONALISA (mobilisation nationale de lutte contre l'isolement des personnes âgées). Huit départements⁹⁰ expérimentent cette nouvelle forme de mobilisation citoyenne contre l'isolement des personnes âgées.

3.3.3 Réintégrer l'aide à la souscription d'une complémentaire santé dans la logique de droit commun

- [512] La mission a développé ses interrogations sur ce mécanisme qui obère une bonne part des ressources sans être relié aux prestations usuelles d'un fonds social.
- [513] Au-delà des questions de principe qui doivent conduire les administrateurs à s'interroger sur la pertinence de ce dispositif dans un contexte où l'habitude a été prise d'en bénéficier sous une certaine forme d'automatisme, la CNRACL doit en revoir les modalités en intégrant les conditions d'accès à l'offre commune.
- [514] La mission recommande de transformer son aide en une véritable complémentaire du dispositif légal d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). La reconfiguration peut prendre deux modalités cumulatives : la franchise pour les plus basses pensions qui peuvent bénéficier de l'ACS et la réduction de l'aide CNRACL d'un montant égal à celui de la prestation ACS pour ceux qui excèdent les plafonds. Les sommes ainsi dégagées pourraient être affectées aux nouvelles priorités.
- [515] Plus largement, la mission propose de reprendre la question du non cumul évoquée en 2005 et d'accompagner une règle de non cumul par une déclaration sur l'honneur que le demandeur ne perçoit pas une aide identique d'une autre institution.

⁹⁰La Creuse, le Gard, la Gironde, le Lot, la Moselle, la Nièvre, le Nord et le Val-de-Marne.

ANNEXE 3 : LE SYSTEME D'INFORMATION DE LA CNRACL

- [516] La gestion de la CNRACL relève de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) - direction des retraites et de la solidarité (DRS) sur la base de la réglementation mise en place dès 1945. Son système est pensé et organisé au niveau de la maîtrise d'ouvrage de la direction des retraites et de la solidarité (DRS) par la direction des systèmes d'information, en cohérence avec les orientations de la direction processus et système d'information au niveau fédéral et mis en œuvre par la structure Informatique Caisse des dépôts I-CDC qui assume au sein du groupe la fonction de maîtrise d'œuvre informatique⁹¹.
- [517] A partir des informations fournies à la mission, cette note vise à présenter l'organisation du système d'information utilisé par la CNRACL, les principaux chantiers de développement récents et à essayer d'en apprécier la performance par rapport aux autres régimes.
- [518] Quatre grands constats en ressortent :
- le système d'informations de la CNRACL relève de la Direction des systèmes d'informations au sein de la DRS, avec pour maîtrise d'œuvre une filiale de la CDC, Informatique-CDC. 60% des applications de la DSI sont mutualisées ;
 - les investissements ont beaucoup augmenté sur la période de la COG et pour la CNRACL le budget consommé a été supérieur de 10% à celui prévu dans la COG sur le volet informatique, en conséquence à la fois des réformes réglementaires (MAGELAN pour l'alimentation des comptes de droits) et de la nécessité de rénover (COPERNIC pour la relation client) ou de moderniser les outils (OCAPI pour le paiement des pensions) ;
 - tout en présentant, compte tenu de l'absence de réseau, des coûts informatiques par usager inférieurs à ceux des autres caisses, la DSI dépend des coûts facturés par la filiale I CDC dont les prix élémentaires sont plus élevés que la moyenne du marché ; des réductions des coûts unitaires sont donc légitimement attendues ;
 - pour l'avenir, dans la construction des projets de place (projet de déclaration sociale nominative, répertoire de gestion des carrières unique), la DRS se veut exemplaire dans la participation mais très vigilante sur la définition de conditions de mise en œuvre qui ne réduisent pas son autonomie décisionnelle.

1 UN SYSTEME D'INFORMATION INTEGRE AU SEIN DU GROUPE CDC

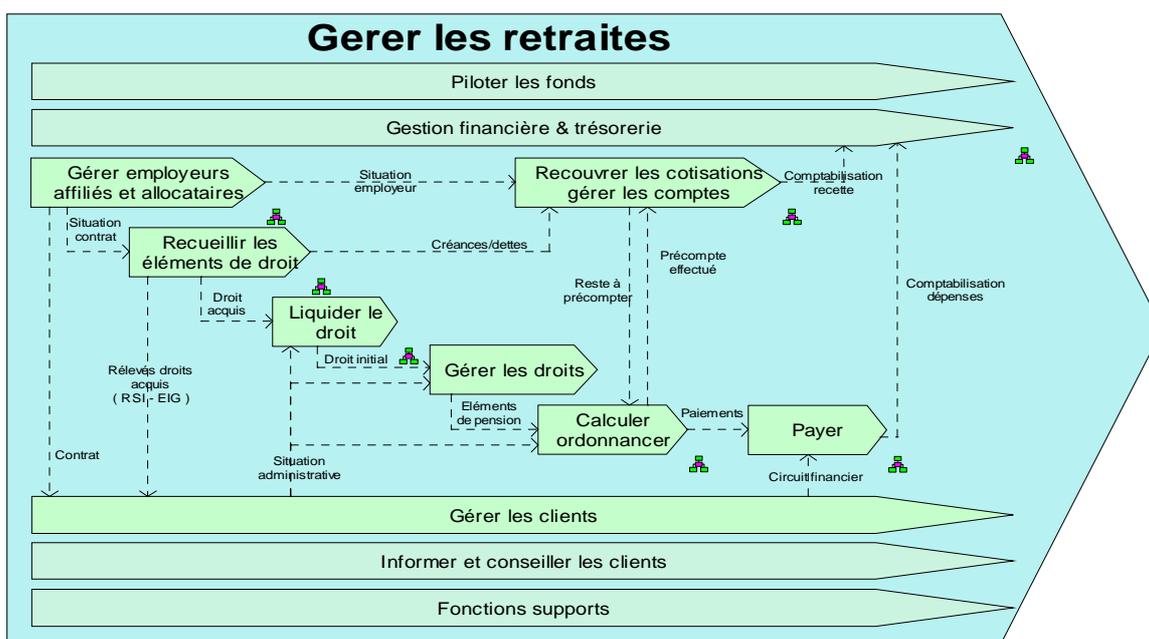
- [519] La direction des retraites et de la solidarité (DRS) constitue l'une des cinq grandes directions opérationnelles du groupe, aux côtés des services bancaires, des fonds d'épargne, du développement territorial et du réseau et de la CNP assurances. Avec 40% des effectifs de l'établissement public, elle en constitue la part prépondérante.

⁹¹ Les deux structures sont attachées au secrétaire général du groupe.

[520] Elle gère 48 régimes et fonds de retraite, de compensation ou d'invalidité, tous confiés à la CDC depuis des années ou plusieurs décennies. Leur diversité est importante depuis les grands régimes gérant des centaines de milliers d'affiliés (retraite des fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers, retraite complémentaire des agents non titulaires, retraite additionnelle des agents publics) et des fonds à vocation plus professionnelle ou technique (tels que le Fonds d'assurance mutuelle différentielle et dégressive de retour à l'emploi des députés, le Régime d'Indemnisation des Sapeurs-Pompiers volontaires, le Fonds commun des accidents du travail agricole ou le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés).

[521] L'activité retraite est découpée en processus présentés ainsi par la DSI.

Tableau 45 : Les processus de la retraite



Source : CDC-CNRA CL

1.1 La direction des systèmes d'information, maître d'ouvrage des projets informatiques au sein de la DRS

[522] **La direction des systèmes d'information (DSI) constitue une des quatre directions transversales et fonctionnelles de la DRS aux côtés des trois établissements (Bordeaux, Angers et Paris) et du secrétariat général.** Elle compte 45 agents auxquels il faut rajouter 114 personnes au sein des divers régimes et fonds.

1.1.1 Les orientations de la DSI

[523] L'action de la DSI s'appuie sur un schéma directeur informatique récent 2013-2015⁹² destiné, pour ses promoteurs, à réaliser l'alignement stratégique des systèmes d'information et maximiser « l'agilité » du gestionnaire au service des orientations du projet stratégique de la direction « Oser 2014 ».

⁹² Le précédent se limitait à une liste de projets sans réflexion sur la cohérence entre les projets.

- [524] **La gestion du système d'information est dite mutualisée, c'est à dire fondée sur une recherche a priori de mise en commun et d'intégration.** Au plan fonctionnel, alors que les applications ont longtemps été dédiées aux régimes jusqu'au début des années 2000, on compte désormais près de **60% d'applications mutualisées** (liste en PJ), soit au niveau de la DRS, soit même de la CDC. Les composants matériels sont identiques et partagés, les centres de service communs et les infrastructures de sécurité ont été regroupés.
- [525] En tant que direction métier transversale, la DSI aspire à monter en puissance au sein de la DRS pour avoir la main sur les projets informatiques, mieux faire mieux valoir les approches ou les choix techniques qui maximisent le service rendu et minimisent le coût de production ou de maintenance. En termes de gouvernance, la DSI anime ou participe aux divers comités relatifs au système d'information de la DRS (comité système d'information établissement, comités maîtrise d'ouvrage –MOA-, comités utilisateurs, comités de pilotage de la maintenance, comité de suivi des incidents). Un correspondant de la direction est associé depuis 2012 aux comités des fonds gérés, pilotés par les directions de la gouvernance des fonds.
- [526] Dans le processus de pilotage des systèmes d'information, deux nouvelles instances ont été créées :
- un comité inter-établissements pour développer une vision transversale des projets tout en associant les adjoints aux chefs d'établissement les plus impliqués dans l'appréciation de la conciliation entre les contraintes des directions métiers et celles qu'exprime la DSI ;
 - un comité infrastructures pour informer les responsables de la DRS des choix effectués dans ce domaine et pouvoir poser sur les coûts et les calendriers d'application.
- [527] Au plan technique, la DSI parvient progressivement à imposer aux établissements une réflexion avec la maîtrise d'œuvre (MOE, qui est assurée par le GIE I-CDC, cf. *infra*) sur l'optimisation des calendriers (jusqu'à l'abandon d'une montée de version), et pousse à « décommissionner », c'est à dire abandonner l'usage et donc la maintenance des applications remplacées, contrairement aux souhaits d'intervention sur les anciens index qu'expriment le plus souvent les utilisateurs.

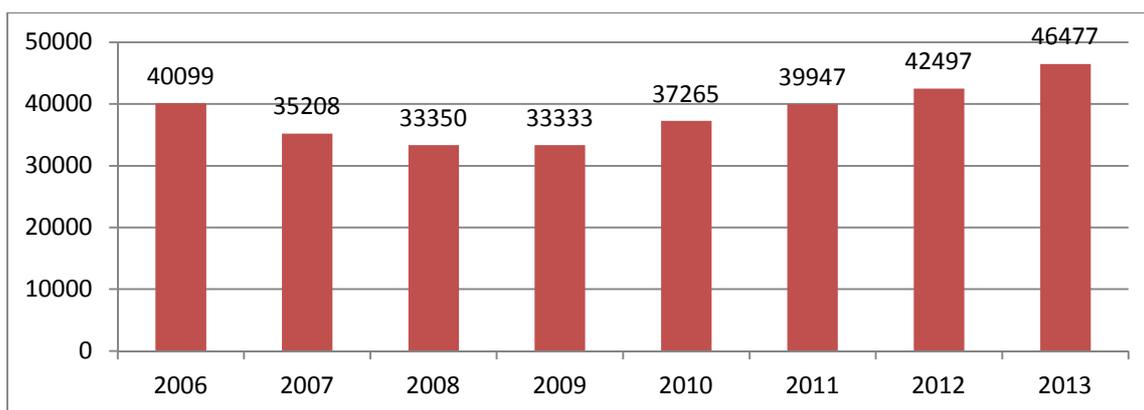
1.1.2 La ventilation des coûts informatiques

- [528] C'est une des applications du principe de mutualisation affecté aux fonds et aux processus par le modèle de coûts, à partir du volume d'investissements informatiques réalisés.

1.1.2.1 Les investissements informatiques de la DRS et son modèle de coûts

- [529] En moyenne période, les investissements informatiques au sein du périmètre de la DRS ont connu une diminution progressive (20,3%) entre 2006 et 2009 et depuis une reprise de 42,43%.

Tableau 46 : Evolution des investissements informatiques de la DRS (2006-2013)



Source : Schéma directeur informatique DSI-DRS

- [530] La tendance globale est préoccupante puisqu'en moyenne sur la période de COG, le montant des investissements informatiques augmente de 7% par an.
- [531] Cette évolution peut s'expliquer par la multiplicité des projets obligatoires, qu'ils concernent la mise en œuvre des réformes (type projet MAG'ELAN), le remplacement indispensable de certains outils (tels que l'outil de paiement OCAPI) ou la mise à niveau du parc.
- [532] La DSI met en avant une forme de rattrapage mais note également deux problématiques qui pèsent sur sa capacité de pilotage efficient. **La DRS-DSI dépend à 75% de coûts facturés par la filiale I-CDC avec un niveau de prix élémentaires plus élevés que la moyenne du secteur.**
- [533] Le coût du matériel se situe dans la fourchette haute du secteur (coût complet du poste de travail de 7 K€ pour une fourchette marché de 4 à 7 K€) et un niveau de prestation facturé par I-CDC sensiblement plus élevé que la moyenne du marché ; en 2007, le coût moyen du jour/homme était de 820 € contre 606 € en prix de marché⁹³ soit plus de 35% au-delà.
- [534] Le prévisionnel triennal 2013-2015 fait toutefois apparaître une **stabilisation de la tendance** puisque les investissements projetés baissent légèrement à 45 922 K€ en 2014 et 44 823 K€ en 2015.

1.1.2.2 L'affectation des coûts aux fonds

- [535] Les règles comptables en matière **d'investissement informatique** ont récemment changé au sein de la DRS. L'amortissement des investissements est passé de 3 à 7 ans avec un alignement progressif de la facturation sur les charges enregistrées en comptabilité. L'impact négatif sur la trésorerie de la DRS a été compensé par une facturation anticipée des nouveaux projets aux fonds (depuis 2009 pour OCAPI, 2010 pour MAG'ELAN pour une somme de 0,55 M€ chacun⁹⁴).
- [536] Le calcul de l'amortissement comptable reste un sujet difficile pour le groupe puisque dans les comptes I-CDC il est pris en compte selon les pratiques privées sur une durée de 3 à 5 ans alors qu'il est affecté aux fonds sur une durée plus longue de 7 ans et sous forme de redevance pour lisser les impacts.

⁹³ Référence à une étude d'Ernst et Young sur les indicateurs d'activité des SSII et à une étude externe « observatoire des prix informatiques ».

⁹⁴ Rapport annuel de gestion 2012.

- [537] Il en va de même en amont. Alors que la DRS est engagée sur trois ou quatre ans par la COG, ses partenaires internes (SGG et I-CDC) ne sont pas soumis à la même contrainte pluriannuelle. La DRS elle-même doit gérer l'activité dans la limite des crédits qui lui sont consentis et avec les contraintes qui lui sont imposées par le niveau fédéral. Il n'est pas exclu qu'une régulation budgétaire la contraigne à ne pas respecter des engagements pris au titre de tel fonds. Le découplage mis en œuvre entre les durées d'amortissement des projets et leur imputation aux fonds par une redevance permet de répondre à ces deux types de contrainte.
- [538] Le choix des projets obéit à une procédure longue de maturation et de validation finale par une instance fédérale, le comité de programmation des investissements informatiques, qui examine le coût des projets, leur retour sur investissement (RSI)⁹⁵ et la répartition des charges entre les fonds. La refacturation des coûts informatiques aux divers fonds peut se faire différemment selon les sujets :
- à un processus (liquider la retraite) et un seul fond géré (la CNRACL) pour la demande directe de retraite
 - à plusieurs processus d'un seul fonds (cf. l'application sur les conversions mise en œuvre au sein du régime géré par l'IRCANTEC),
 - à un processus unique sur plusieurs fonds comme l'outil COHERIS⁹⁶ utilisé par six fonds,
 - à plusieurs processus et plusieurs fonds quand il s'agit d'édition ou de numérisation,
 - à l'ensemble des processus et des fonds gérés par la DRS pour tout ce qui concerne la gestion des habilitations, le paramétrage, la gestion des entrepôts de données.
- [539] Les projets de ventilation font l'objet de débats serrés entre les contrôleurs de gestion des différents fonds et la DSI. Le catalogue des inducteurs utilisables pour l'informatique contient une centaine de références, à disposition des gestionnaires. Les contrôleurs de gestion se réfèrent aux libellés se traduisant par une répercussion financière moindre et la DSI s'attache à faire prévaloir des indicateurs robustes et compréhensibles. Un audit fédéral réalisé en 2013 souligne l'intérêt de ne pas sophistiquer à l'excès les inducteurs pour qu'ils demeurent auditables.
- [540] Ainsi, pour le projet OCAP⁹⁷, deux inducteurs ont été retenus : pour 50%, le nombre de contrats de pensionnés auquel a été rajouté pour 50% le nombre de paiements dans la mesure où tous ne sont pas payés mensuellement (selon le niveau de la pension, paiement trimestriel et rente annuelle). Au final, la répercussion pour les grands régimes est globalement de 47% pour la CNRACL, de 38% pour l'IRCANTEC et 13% pour celui des mines.
- [541] Par dérogation aux principes du modèle de coûts, une part forfaitaire a été introduite pour les charges de système d'information afin d'éviter que les nouveaux entrants bénéficient des logiciels sans avoir contribué à leur confection. Ainsi un droit d'entrée a-t-il été imposé au RAFP et au régime des mines.
- [542] Au sein de la direction, tout l'enjeu pour la DSI est de rééquilibrer les pouvoirs de choix avec les directions d'établissements et de parvenir à piloter une maîtrise d'œuvre puissante et en situation d'offre monopolistique intégrée.

⁹⁵ ROI return on investment en anglais.

⁹⁶ Progiciel de gestion de la relation client choisi dans la mise en œuvre du projet COPERNIC, acronyme pour COnacts PERsonnalisés, Navigation et Interactions Clients).

⁹⁷ Outillage du Calcul des Allocations, Pensions et Indemnités de la DRS.

1.2 La maîtrise d'œuvre informatique est réalisée par la « filiale » Informatique-CDC

[543] Cette société⁹⁸ a été créée en 1959 afin d'assurer la mise en œuvre des projets informatiques au sein du groupe. Une part du chiffre d'affaire concerne des clients externes, tels que le groupement d'intérêt public GIP Information-retraite qui a confié à la structure la conception et la maintenance du simulateur inter régime M@rel, mais l'essentiel est réalisé pour ses membres. Les filiales du groupe (par exemple le fonds stratégique d'investissement, la Compagnie des Alpes, CDC climat, *etc.*) ont accès à ses services par l'intermédiaire du GIP devenu GIE.

1.2.1 Une organisation en GIE pour le groupe

[544] Les représentants des membres sont au nombre de quatre (les responsables des principales entités utilisatrices et contributrices) à savoir le directeur de la CNP, au départ, le directeur des services bancaires, la directrice de la retraite et de la solidarité et le directeur d'informatique CDC. Ce dernier est également administrateur de trois établissements membres et coadministrateur du GIE. Le conseil d'administration est présidé par le secrétaire général de la CDC.

[545] Informatique CDC est composée de trois⁹⁹ départements - établissements : Etudes (DEI), production (DPI) et la direction générale pour les services fonctionnels et fonctions support.

[546] I-CDC est un groupement d'intérêt économique au capital social de 3M€, réduit à 2,1M€ en 2011 puis à 2 M€¹⁰⁰ fin 2012 avec la reconstitution de l'actionnariat provoqué par le départ successif de BPCE-Natixis puis de la CNP qui chacun ont souhaité autonomiser et internaliser leurs développements informatiques.

[547] Constitué entre les entités du groupe et initialement porté à raison de 40% par la Caisse et 30% chacun par BPCE-Natixis et la CNP, l'actionnariat s'est transformé en 2011 suite au départ de Natixis autour des deux principaux actionnaires (CDC 57% et CNP 43%) progressivement réduit à la seule CDC avec le départ de la CNP. Le GIE CNP reste relié à I-CDC par une unité économique et sociale (UES) pour assurer l'unité du régime social des salariés malgré l'autonomisation.

[548] L'évolution du chiffre d'affaire reflète ce rétrécissement du champ d'activité puisqu'après une augmentation constante entre 2005 (267 M€) et 2010 (307 M€), il baisse depuis, cette évolution étant partiellement compensée par une forte activité du GIP pour ses membres. Un millier d'applications informatiques sont gérées par I-CDC, dont 110 pour la DRS. Comptant 1121 collaborateurs en 2010, qualifiés (40% ont un diplôme d'ingénieur ou de bac+5), le GIP a vu ses effectifs décroître au fur et à mesure des départs vers les nouvelles entités¹⁰¹.

⁹⁸ La structure I-CDC a été étudiée par la mission compte tenu de l'importance de son activité pour le fonctionnement de la CNRACL. Pour autant, s'agissant d'une société distincte de la DRS et à plus forte raison de la CNRACL, la mission n'a pas pris de contact direct avec ses responsables et n'a travaillé que sur des informations publiques ou données dans le schéma directeur informatique de la DSI.

⁹⁹ Le GIP particulier études et production pour CNP et ses filiales a été transformé en GIE-CNP TI lors du départ de la CNP.

¹⁰⁰ Le capital social comprend désormais 199 900 parts tenues portées par la CDC et 100 parts portées par CDC placements.

¹⁰¹ Intervenue le 1er avril 2011, la sortie de Natixis du GIE a concerné 107 salariés. 89 % d'entre eux ont rejoint Natixis sur la base du volontariat. Fin janvier 2012, 12 des 14 salariés ayant choisi de rester à Informatique CDC s'étaient vu proposer une nouvelle affectation qu'ils ont acceptée. En 2012, le nouveau GIE CNP a repris 325 salariés qui relevaient de I-CDC. L'UES garantit le maintien des accords collectifs appliqués au sein du groupe.

[549] Ces restructurations internes ont pris place dans un plan stratégique « @venir 2016 » comprenant 40 chantiers. Outre une recherche d'ouverture à de nouveaux membres publics, les membres d'Informatique CDC ont lancé un plan d'investissement massif destiné à refondre les principaux systèmes d'information cœur de métiers. La CNRACL est ainsi concernée par 2 des 8 grands projets stratégiques du GIE (MAG'ELAN¹⁰² et OCAP¹⁰³).

Tableau 47 : L'évolution du chiffre d'affaires

année	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires en M€	307 M€	261,1 M€	255,4 M€
Dont activité pour CDC et filiales	168M€	179M€	214M€
Part du chiffre d'affaires groupe	54,7%	68,55%	83,79%
Montant des charges	302,7M€	263,1 M€	255,4M€ ¹⁰⁴
Frais de personnel	131,1M€	122,7M€	99M€
Sous-traitance	91,3M€	70,4M€	71,5M€
Coûts informatiques	68,8M€	61,7M€	76,62M€
divers	11,5M€	8,3M€	7,6M€
Nombre d'agents	1121	986	723
Part du personnel dans les charges	43,31%	46,63%	30%

Source : Source : rapports d'activité du GIP I-CDC

[550] Cette réorganisation d'Informatique CDC a donné naissance à un GIE « in house » en juillet 2012, avec reconnaissance de sa qualité de pouvoir adjudicateur destiné à conforter sa position de maître d'œuvre pour les membres du groupe et avec un dispositif de commande publique conforme aux dispositions de l'ordonnance de 2005¹⁰⁵. Le GIE réalise ainsi pour ses membres les appels d'offre et leur facture les prestations, sans marge ni TVA.

[551] Au niveau organisationnel, la répartition des activités d'I-CDC pour la DRS reflète la double logique d'implantation par établissement et de mutualisation des process. Sur 138 personnes d'I-CDC travaillant pour la DRS, 102 salariés sont implantés à Bordeaux, 32 à Angers. Le portefeuille de suivi des régimes est partagé entre les deux sites. Ainsi, la gestion des droits sur le champ retraite relève de Bordeaux pour la gestion des fonds collectifs, les éléments personnels, les allocataires alors que la liquidation des aides, la gestion de la capitalisation et prévoyance et des aides relèvent de l'établissement d'Angers. De même, le portail clients est réparti pour les personnes morales à Bordeaux et le portail physique à Angers.

¹⁰² MAG'ELAN est un condensé de titre projet (Mise à jour des gestions Modernisation et Automatisation de la Gestion) et un rappel du nom du plan stratégique de l'époque (intitulé ELAN 2020). L'ensemble permet de retrouver le nom du célèbre navigateur et de reprendre une symbolique de pilotage et d'aventure parlante pour les équipes projet système d'information.. et de faire référence à la passion pour la voile du directeur des retraites de l'époque.

¹⁰³ Outillage du Calcul des Allocations, Pensions et Indemnités.

¹⁰⁴ A compter de 2012, le montant global et la ventilation en valeur absolue des charges n'apparaissent plus ; on fait donc l'hypothèse que le chiffre d'affaires correspond aux charges.

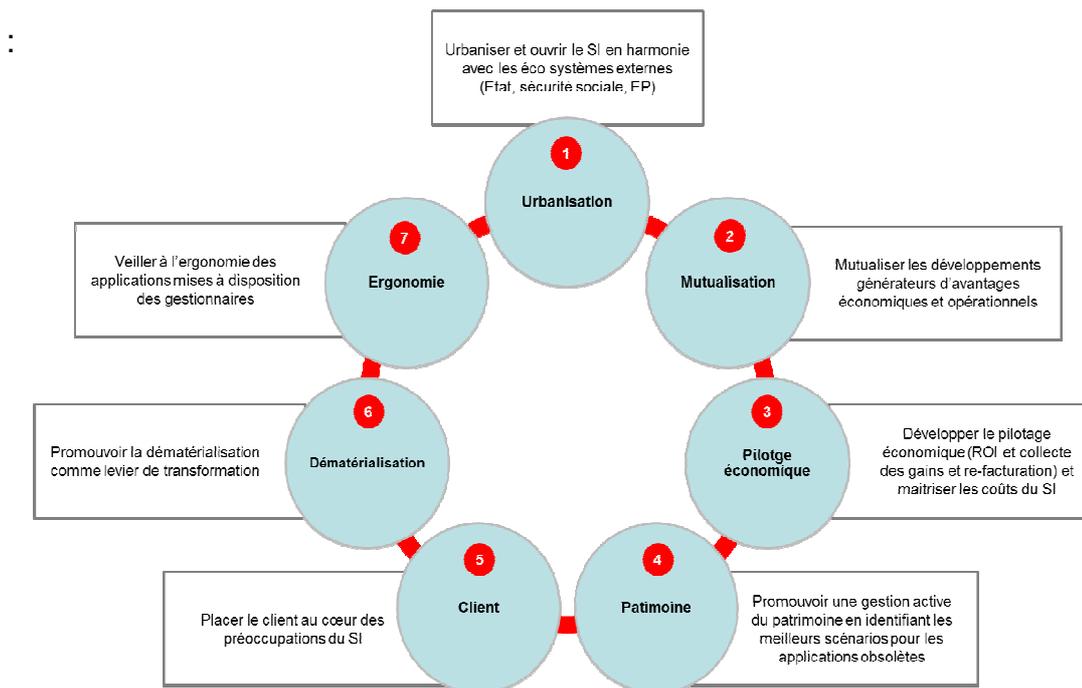
¹⁰⁵ Ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés publics passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

1.3 Les orientations du schéma directeur porteur de projets structurants

1.3.1 Le schéma directeur informatique est organisé autour de sept principes de fonctionnement



Les 7 principes SI suivants ont été définis afin de répondre aux orientations métiers



Source : Schéma directeur informatique DSI-DRS

[552] Dans un environnement marqué par les offres concurrentes de multiples acteurs (CNAV et SRE), la CDC se fixe pour ambition d'être le « gestionnaire de référence »¹⁰⁶ des retraites publiques, pour entretenir l'image de tiers de confiance en obtenant de nouveaux marchés. Au niveau informatique l'objectif est de « mobiliser toute l'organisation pour favoriser la productivité, la qualité de traitement des informations et la performance ».

1.3.2 Une politique volontariste de dématérialisation

[553] La dématérialisation a fait l'objet au début des années 2000 d'une politique très volontariste de la CDC dans tous ses fonds gérés. A la CNRACL, la numérisation, l'édition, l'archivage électronique et la gestion électronique de documents (GED) en constitue les quatre piliers. Le processus comprend la numérisation, une génération d'empreinte, la reconnaissance puis la lecture automatique des documents et l'apposition de l'empreinte pour l'archivage.

¹⁰⁶ Un des huit projets du plan stratégique de la DRS concerne le développement de la marque CDC comme acteur majeur de la retraite en France ; une des actions prévues consiste à « rénover et renforcer le dispositif de communication externe au service de la notoriété », qui passe par le développement de l'e-réputation.

- [554] Le nombre d'images numérisées et archivées progresse fortement : 615 000 en 2006, 9 M en 2010, 15 M en 2013. L'outil utilisé est FREEMIND d'Iteso.
- [555] Ce mouvement est accompagné par les critères choisis par la CDC dans sa politique de motivation collective par le support de **l'intéressement**. Selon les termes d'un accord sur l'intéressement¹⁰⁷ signé pour les trois années 2012 à 2014, la moitié de la part attribuable aux agents de la DRS est fondé, pour la part spécifique à leur direction (70% du total) sur l'évolution du nombre de feuilles numérisées dans les trois établissements retraite de la direction, au titre du « développement durable », axe stratégique par ailleurs de la CDC. Les niveaux d'atteinte sont situés par tranche d'un minimum de 80% pour moins de 7,3M de feuilles numérisées jusqu'à 110% quand le seuil de 10,2M de feuilles a été dépassé. C'est largement le cas en 2013.
- [556] **Au-delà de la numérisation des pièces, les expérimentations se développent sur divers outils dématérialisés.** Les employeurs ont testé depuis mars 2012, avec l'accord du conseil d'administration¹⁰⁸, l'usage parallèle du formulaire papier et du formulaire dématérialisé pour les **demandes d'immatriculation** (comprenant les premières affiliations et les mutations de masse suite à changement de collectivités). Après une présentation du bilan en juin 2013, le conseil a décidé de généraliser le dispositif depuis le début du mois d'octobre 2013.

1.4 Une sécurité renforcée

- [557] La prise en compte de la sécurité est indispensable pour assurer la disponibilité des applications, garantir la qualité, la fiabilité et la confidentialité des informations, et pouvoir apporter tout élément de preuve en cas d'enquête ou d'incident.
- [558] C'est aussi une obligation, notamment du fait des dispositions du référentiel général de sécurité publié par décret de mai 2010¹⁰⁹.
- [559] Cette préoccupation est particulièrement présente au sein du groupe non seulement au titre de la valorisation d'une institution fondée sur la confiance mais aussi parce que I-CDC assure le rôle d'autorité d'enregistrement dans le processus de certification comme tiers de confiance numérique.
- [560] Ce souci se porte sur trois types d'axes : l'entrée processus par la politique de maîtrise des risques, l'aspect physique par les choix d'archivage des données et la vision logique sur l'identification.

1.4.1 La politique de maîtrise des risques

- [561] Le domaine informatique est un des domaines privilégié d'application du contrôle interne, sous un double aspect. Le champ peut être plus que d'autres soumis à des incidents pouvant mettre en cause l'intégrité, l'accessibilité, la fiabilité des données produites. Les outils informatiques sont très souvent sollicités pour mettre en œuvre les contrôles embarqués, systématiques et automatisés.

¹⁰⁷ Voir la fiche sur le dialogue social à la CDC pour le fondement de cette disposition.

¹⁰⁸ Délibération n°2011-48 du 16 décembre 2011 autorisant l'expérimentation et ses conditions ; Délibération n°2013 - 53 du 28 juin 2013 acceptant la généralisation du dispositif dématérialisé après présentation d'un bilan argumenté. Ces deux délibérations sont prises en application de l'article 60 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003 qui donne compétence au conseil pour « détermine(r) les pièces à produire par les collectivités ou les ayants droit ainsi que leur mode de transmission.

¹⁰⁹ Décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

- [562] Les principes d'organisation communs au contrôle interne au sein de la CDC sont déclinés sur le champ. Les contrôles de premier niveau sont les contrôles permanents exercés *a priori* ou *a posteriori* dans chaque unité opérationnelle par la chaîne hiérarchique. Les contrôles de 2^{ème} niveau sont effectués par des personnes indépendantes des opérationnels, rattachées à une direction dédiée. Le plan de contrôle adapte dans chaque métier les règles générales posées dans la charte du contrôle interne appliquée au sein de l'établissement public.
- [563] Un des enjeux à la DSI consiste à déployer un outil sur base Access permettant de tracer et d'auditer les contrôles de premier niveau, ce qui facilite la fixation des points de contrôle, permet de les tracer et de suivre les résultats par les outils bureautiques classiques. Cet environnement bureautique reste fragile. Les commissaires aux comptes ont recommandé en 2012 d'automatiser les requêtes et le reporting sur les plans de contrôles.
- [564] Au niveau de la sécurité, il est prévu d'en faire un objectif de la COG, de contrôler les échanges de flux sensibles (financiers et droit à l'information), de tester l'intrusion, de cartographier les données sensibles et de mettre le système d'information en conformité avec le référentiel de gestion des risques en mettant à jour les analyses de risque sur les applications historiques.

1.4.2 L'archivage des données sous législation française

- [565] L'archivage à valeur probatoire répond à des normes rigoureuses offrant un certain nombre de garanties. Le document doit être identifiable sans contestation possible de ses signataires. Sa conservation doit s'effectuer sans modification ni altération accidentelle ou intentionnelle. Le document doit rester accessible et lisible pendant la durée nécessaire à la satisfaction des obligations légales.
- [566] Dans ce contexte, la CDC a considéré que la remise en concurrence des prestataires du fait du code des marchés était contradictoire avec l'obligation de conserver des documents pendant une très longue durée¹¹⁰. Elle a développé en interne une plateforme, conjointement avec l'INPI, répondant notamment aux normes d'archivage à valeur probatoire (NF Z42-013) et de qualité (ISO 9001) et en open source afin de conserver le contrôle du code des programmes et de respecter les standards ouverts.
- [567] Le stockage est mis en œuvre dans des datacenters (classifiés Tier III Plus en 2011 et TierIV¹¹¹ en 2012), situés en France. Les archives sont dès lors protégées par le droit français, applicable à la protection des données. Cette politique relève de la stratégie d'archivage souverain mise en œuvre par les grands groupes.

1.4.3 Une plateforme d'identification multi moyens

- [568] Les échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives ou entre autorités administratives doivent satisfaire à des réglementations et normes (Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, référentiel général de sécurité – RGS – publié par décret le 2 février 2010) de plus en plus strictes. Les portails E-Services et SLG nécessitaient un renforcement de l'authentification des acteurs, afin d'éviter tout accès frauduleux à l'information *via* l'usurpation d'identité d'une personne habilitée. Conformément aux orientations de la CDC, une plateforme mutualisée d'authentification multi moyens plus sécurisée a été mise en place dès 2010.

¹¹⁰ L'article R 518-19 fixe des délais de conservation variant de 10 ans à 40 ans selon la nature des pièces.

¹¹¹ Classification des centres de stockage des données sur une échelle de 1 à 4. Avec Tier 3 : tous les composants sont redondants et en double alimentation, l'alimentation électrique est doublée mais fonctionne en mode actif/passif ; en Tier4 les climatisations sont également doublées et fonctionnent en mode actif/actif.

[569] Celle-ci peut traiter les authentications de type « questions/réponses » et multi facteurs. Quelle que soit l'identité numérique utilisée, celle-ci fait l'objet d'une validation complète par le contrôle approfondi de l'ensemble des champs contenus. Par ailleurs, toutes les actions d'authentification ou d'administration sont tracées et scellées électroniquement par un « cachet serveur ». Enfin, pour offrir sécurité et confort aux utilisateurs, une authentification unique peut être mise en œuvre pour l'ensemble des applications intégrées à la plateforme. Selon le niveau de sécurité requis dans une application ou dans une transaction, la substitution d'un moyen d'authentification par un autre est possible par simple paramétrage.

2 LES PRINCIPAUX PROJETS DU REGIME

[570] Les systèmes d'information doivent constamment s'adapter à des changements de réglementation qui imposent de plus en plus une circulation de l'information entre les régimes.

[571] Pendant la période de la COG, le gestionnaire a du mettre en œuvre ou préparer un nombre sans précédent de projets dits « de place » parallèlement aux outils structurants qu'il a développés pour assurer ses missions.

2.1 Des projets « de place » qui prennent une part croissante des développements

[572] Ces projets ont pour point commun de ne pas avoir été développés à l'initiative du gestionnaire.

2.1.1 Le plus lourd et le plus évident a concerné la réforme des retraites de 2010 à travers trois domaines

[573] La réforme comportait une série de dispositions dont les dates application se sont échelonnées du 1^{er} juillet 2011 au 2 janvier 2013.

- des mesures d'âge : l'augmentation progressive de l'âge légal et de la limite de départ des catégories actives et sédentaires, le relèvement de l'âge d'annulation de la décote et le dispositif carrières longues ;
- des mesures de convergence des régimes publics avec les régimes privés : l'augmentation du taux de cotisation salariale, la révision des conditions d'attribution du minimum garanti, le passage de 15 à 2 ans de la condition minimale de service, la fermeture du dispositif de départ anticipés des parents de trois enfants, la suppression des validations de service ;
- le renforcement des dispositifs d'information avec le rendez-vous retraite dès 45 ans et la possibilité d'obtenir un RIS par voie électronique

[574] L'impact de travail a surtout porté sur l'exercice 2011 (1,5M€ conformément à l'avenant COG signé) et se poursuit sur 2013 avec un développement sur la gestion des carrières longues qui, initialement refusé à la CNRACL, est devenu indispensable avec la réforme de 2012.

[575] Les modalités de calcul du minimum contributif de pensions, désormais soumis à une condition de ressources non fixée, ne sont toujours pas complètement clarifiées.

[576] De même, l'outil de simulation inter régimes (EVA), accessible en ligne et appuyé sur les données réelles de carrière devra être déployé. Compte tenu de la complexité du système, les régimes se sont accordés au sein du GIP Info retraite sur la réalisation à horizon 2015 d'une première version basée sur données réelles mais comprenant des cas délimités de simulation avec cinq hypothèses de carrières prévu fin 2015 et accessible par le portail de son régime.

[577] Au total, la DSI estime que les projets de nature réglementaire représentent de 20 à 25% de la charge informatique de la DRS.

2.1.2 Plusieurs projets transversaux impactent plus ou moins fortement le système d'information

2.1.2.1 Certains visent à une simple normalisation technique :

[578] Deux exemples relèvent de cette catégorie :

- la SEPA (Système Européen de Paiements).

[579] Ce projet européen (38 pays) vise à normaliser les divers moyens de prélèvements en créant une gamme unique de moyens de paiements pour les consommateurs, commerçants et administration : les virements ordinaires, les prélèvements ordinaires et accélérés et les cartes interbancaires. A la CNRA, le basculement des coordonnées RIB en coordonnées SEPA est en cours sur la base client, plus lentement que prévu. La mise à jour des moyens financiers du référentiel clients est intervenue fin septembre mais début octobre l'échéance des pensions a encore été versée en mode RIB. Le traitement automatique des corrections de domiciliation bancaire sera opérationnel à l'été 2014.

- le NIA (numéro d'identification d'attente) :

[580] Ce numéro provisoire est attribué par la CNAV à partir des données d'état civil pour les personnes qui ne disposent pas de NIR (numéro d'identification au répertoire) qui constitue l'identifiant commun des bénéficiaires de prestations de protection sociale. Ce numéro d'identification d'attente est destiné à remplacer les identifiants provisoires créés par chaque organisme en cours d'immatriculation ou dont les données d'état civil sont incomplètes afin de sécuriser et unifier la gestion de l'identification des demandeurs de prestations sociales.

2.1.2.2 D'autres projets impactent fortement le système d'information

- La déclaration sociale nominative

[581] La déclaration sociale nominative DSN a été créée par la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, dite « loi Warsmann »¹¹². Elle consiste en la transmission dématérialisée par l'employeur vers un point unique de flux mensuels de données relatives aux salariés issues du logiciel de paie, ainsi que d'évènements, qui permettent de se substituer à la quasi-totalité des déclarations sociales.

[582] La mise en œuvre de la DSN doit s'accompagner, pour atteindre l'objectif de simplification poursuivi, d'un travail de rationalisation des données collectées et des processus de traitement de ces données ainsi que, lorsque cela est possible, de mesures de simplification des règles relatives aux déclarations afin de faciliter leur substitution par la DSN.

[583] Ce chantier de grande ampleur fait l'objet d'un déploiement progressif. A compter de 2013, la DSN s'applique sur la base du volontariat et se substitue à un nombre limité de formalités :

- les attestations de salaires pour les indemnités journalières maladie, maternité et les allocations de paternité et d'adoption ;
- les attestations employeur pour Pôle emploi ;

¹¹² Article L.133-5-3 du code de la sécurité sociale et décret n°2013-266 du 28 mars 2013 qui précise les modalités de fonctionnement applicables à ce dispositif dans sa phase de lancement

- la déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre (DMMO) ou l'enquête statistique sur les mouvements de main d'œuvre (EMMO) ;
- les formalités de radiation d'un salarié auprès des organismes de prévoyance collective obligatoire et le cas échéant l'option relative à la portabilité des droits.

[584] Ils devront en revanche continuer à effectuer les autres déclarations sociales. Depuis le 30 avril 2013, le service déclaratif est ouvert. La DSN de la phase de démarrage comporte une soixantaine de données pour le message mensuel (identification de l'employeur et du salarié, caractéristique de l'emploi et du contrat de travail, rémunérations versées, évènements intervenus au cours du mois considéré) auxquelles s'ajoutent 80 données pour les signalements d'évènements (arrêts de travail et fin du contrat de travail), ce qui correspond à une réduction globale de 35% des données collectées.

[585] A compter de 2016, la DSN s'appliquera à titre obligatoire à tous les employeurs (sauf les particuliers employeurs et les petites entreprises qui recourent à des dispositifs de titres simplifiés) et se substituera à la quasi-totalité des déclarations sociales (principalement les déclarations de cotisations sociales et la déclaration annuelle des données sociales ou DADS).

[586] L'extension de la DSN au secteur public est en cours de réflexion car les gestionnaires des régimes publics veulent conserver la maîtrise de leurs données et bénéficier d'un circuit particulier.

- Le répertoire de gestion des carrières uniques

[587] La loi du 9 novembre 2010 a tiré les conséquences de l'évolution des parcours professionnels des salariés qui passe désormais par l'affiliation auprès de plusieurs régimes selon les employeurs successifs dont ils relèvent au cours de leur carrière (trois en moyenne). Les fonctionnaires relevant de la CNRACL sont particulièrement concernés puisque 75% des pensionnés relèvent de plusieurs régimes : deux à 59%, trois pour 13,8% et quatre pour 1,7% d'entre eux.

[588] L'article 9 de loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a introduit dans le code de la sécurité sociale l'article L. 161-1-7 instituant auprès de la CNAVTS un répertoire de gestion des carrières unique (RGCU). Le répertoire unifié vise à fournir une représentation complète, à jour, transversale et unifiée de la carrière, tous régimes de base confondus, avec une série d'informations (rémunération, période date à date, enfants, identification de l'employeur, etc.). Outre les données de carrière au sens strict, figureront dans le répertoire les données relatives aux périodes dites « assimilées » (chômage, maladie, maternité...) nécessaires au calcul des droits à pension.

[589] Il doit permettre de répondre plus rapidement et plus précisément aux besoins de connaissance issus du droit à l'information (EIG, simulations en ligne sur le projet EVA) et aux nécessités de calculs pour la liquidation mobilisant des informations inter régimes (durée d'assurance, minimum contributif) ou de projections souhaités par les pouvoirs publics pour piloter les régimes à moyen terme.

[590] Ce répertoire remplacera le système national de gestion des carrières (SNGC), devenu progressivement obsolète. Actuellement, la rémunération valorisée en trimestres ou points pour les régimes complémentaires ou les professions libérales ou les périodes pour Pole emploi. Les régimes publics de leur côté fournissent des trimestres, des périodes d'activité professionnelle pour les rachats et des trimestres (majoration pour enfants ou bonification de services). Dans le nouveau système, il s'agit de transmettre des données les plus élémentaires (les périodes et la rémunération) en laissant le soin à chaque régime de calculer selon ses propres règles.

[591] Le RGCU sera alimenté par la DSN. Au régime général, il permettra le rapprochement effectif et non statistique avec les cotisations reçues par l'Acoss, opération désormais systématique à la CNRACL depuis l'installation de MAG'ELAN.

2.2 La refondation du cœur de métier : le projet MAG'ELAN

2.2.1 D'abord indispensable pour mettre en œuvre la loi de 2003, le projet vient appuyer une nouvelle vision de la liquidation.

- [592] Ce projet est devenu nécessaire pour mettre en œuvre le droit à l'information créé par l'article 10 de la loi du 21 août 2003. Cette obligation d'information tout au long de la carrière sur les droits acquis et de projection du niveau de retraite, impose des bouleversements aux régimes statutaires qui calculent leur pension en pourcentage du traitement indiciaire des derniers mois, sans avoir besoin de la rémunération totale ni de l'évolution du traitement.
- [593] Ce nouveau paradigme a été utilisé à la CNRACL pour modifier profondément le mode de liquidation et pour établir un lien fiable et précis entre les cotisations reçues et les droits ouverts pour chacun.
- [594] Dans ce contexte, les objectifs informatiques de MAG'ELAN ont été triples :
- construire le nouveau processus de gestion des carrières intégrant les nouvelles normes de déclarations (N4DS), la possibilité de rapprocher les déclarations des versements, un accès pour tous (employeurs et affiliés via Internet) aux comptes de droits ; la déclaration individuelle est le vecteur de l'attribution des droits, l'employeur est responsable des données transmises et un contrôle en continu tracé est mis en place sur une centaine de points ; l'ensemble doit garantir l'exactitude des droits à travers l'exactitude vérifiée des déclarations ;
 - solder le passé, c'est-à-dire organiser la reprise d'antériorité des carrières pour compléter les comptes de droits en vérifiant la complétude et la qualité des données enregistrées ; toute la carrière est revue à l'avance pour faciliter la gestion de la période de liquidation ; les campagnes de mobilisation des employeurs sur le travail de complétude ont d'abord été ciblées sur les cohortes bénéficiaires de RIS ou d'EIG avant d'être accélérées depuis 2012 pour respecter les objectifs quantitatifs portés par la COG, quitte pour les employeurs à devoir reprendre les dossiers ;
 - adapter les processus utilisateurs des comptes de droits au nouveau processus de gestion des carrières, c'est-à-dire développer la dématérialisation et l'automatisation ; cette orientation constante de la caisse est justifiée par la gestion centralisée d'un régime à multiples employeurs et de la recherche permanente d'optimisation des coûts.
- [595] Ce projet s'est avéré prioritaire pour la CDC non seulement parce qu'il était emblématique pour la mise en œuvre de la réforme mais aussi parce qu'il permet à l'institution de confirmer sa revendication de gestionnaire de référence des régimes de retraite, au regard des discussions sur les outils inter régimes portés par la CNAV que sont la DSN et le RGCU. Avec cet outil, la CNRACL devient le premier régime à assurer un bouclage complet des comptes.
- [596] La gestion mutualisée a aussi trouvé un point d'appui sur la notion de sas, destiné à placer en quarantaine les cotisations enregistrées pour lesquelles des divergences ont été repérées avec les périodes et les personnes concernées, qui a été transposée du RAFP géré également par la CDC sur Bordeaux.

2.2.2 Un projet au retour sur investissement difficile à évaluer

- [597] La lecture des présentations successives du projet au conseil d'administration montre une évolution de la présentation selon qu'on intègre ou non dans les coûts du projet la maîtrise d'ouvrage (MOA). La discordance semble résulter de l'utilisation du modèle de coûts comme moyen de pilotage.
- [598] Les présentations au conseil d'administration ont évolué. En mars 2011, le budget est indiqué en global de 13800 jours/homme (J.H) incluant 8600 J.H pour la MOA et 5200 J.H pour la MOE. En septembre 2012, seule la part de MOE est présentée. Dans le bilan d'exécution du projet au conseil d'administration de septembre 2013, le coût complet est rappelé en intégrant la MOA (2514 J.H) et l'assistance maîtrise d'ouvrage externe (1624) soit un totale de 9341J.H représentant un coût de 6,9M€.
- [599] L'exécution est en dépassement de 2,17% soit 150 K€ à 7,05M€ pour un nombre de jours consacrés au projet qui a lui augmenté de 3,8%. La part de maîtrise d'ouvrage interne et assistée atteint 45%, le poste le plus important étant consacré à l'accompagnement à la mise en place du projet auprès des nombreux utilisateurs concernés par ce développement. Une équipe de déploiement de 27 personnes a été mise en place depuis décembre 2011, un millier de journées de formation ont été organisées pour 628 agents gestionnaires de dossiers.

Tableau 48 : Coût prévisionnel et réel du projet MAG'ELAN

	Budget initial	Budget consommé	
	JH	JH	Écart
MOE	5 205	5 340	+ 2,6 %
AMOA externe	1 623	1 602	- 1,3 %
MOA	2 514	2 757	+ 9,7 %
Total en JH	9 341	9 699	+ 3,8 %
Total en M€	6,90	7,05	+ 2,17 %

Source : DSI-DRS Présentation conseil d'administration du 27 septembre 2013

- [600] Pour la CDC, l'appréciation du retour sur investissement doit se faire au regard des objectifs initiaux. En l'espèce, il s'agissait non d'obtenir un gain de productivité mais de modifier la chaîne de traitement pour s'adapter à une exigence réglementaire et surtout franchir une étape qualitative essentielle sur la gestion du régime.
- [601] Dans les éléments de bilan, le gestionnaire a comparé les gains attendus lors de la présentation de la DSI en comité de programmation des investissements avec les perceptions des utilisateurs lors de la vérification de service régulier, une fois installée la nouvelle application.

Tableau 49 : Comparaison des estimations de gains avant et après

Gains présentés en CPII de février 2010		Hypothèses de gains réalisés par le métier à la fin de la VSR (point au 30 juin 2013)	
 <p>À partir de 2015, un gain annuel de 1,2 M€ Il n'y a pas de gain pour la Caisse des dépôts</p>	<p>Charge stable à PPMR : - augmentation du traitement des anomalies de versements, - fin de la gestion des écarts Déclaration de cotisation / versements</p>	<p>Une charge stable, des gains qualitatifs avec un degré d'exigence accru</p>	<p>Charge stable à PPMR : - augmentation du traitement des anomalies de versements, - fin de la gestion des écarts DC / versements</p>
	<p>Charge en augmentation à PPMX et Y : - gestion des écarts Déclaration Individuelle (DI)/ versements, - certification / fiabilisation des CIR, - fin des consolidations</p>		<p>Charge en augmentation à PPMX et Y : - gestion des écarts DI / versements, - certification / fiabilisation des CIR, en état d'être engagés (Discussions COG CNRACL) - Très forte diminution des consolidations</p>
	<p>Charge en diminution à PPMZ : - 20% des liquidations automatiques, - 5 minutes en moins sur les liquidations non automatiques (fin des consolidations), - processus agents d'Etat dématérialisé et automatisé avec le SRE</p>		<p>Charge en baisse à PPMZ : - 5 minutes en moins sur les liquidations (très forte diminution des consolidations), - Processus agents d'Etat dématérialisé et automatisé avec le SRE : non réalisé faute de volonté du SRE (Service des Retraites de l'Etat).</p>
Des gains d'exploitation à quantifier par ICDC	Des gains d'exploitation seront réalisés, notamment du fait de la refonte des applications qui vont gérer le CIR (simplification, plus de duplication des bases...).	Des gains qualitatifs d'exploitation	Les gains sont bien réels, mais la DPI peut difficilement les différencier par fonds. Les gains seront évalués au moins dans un premier temps au niveau de la DRS.
Des gains d'encaissements à quantifier par la DRS	Description : Mag'Elan va obliger le service recouvrement à mettre l'accent sur la fiabilisation des encaissements, en amont de l'arrivée de la DI. L'encaissement sera beaucoup plus précis.	Des gains d'encaissements effectifs mais difficiles à isoler	Un gain qui pourrait être estimé à 3,5 millions. Cependant, on ne peut déterminer avec exactitude la part qui revient à Mag'Elan. Les gains sont pour le fonds géré et non pour la Caisse des dépôts.
		Préparation de l'avenir	Positionnement de la DRS renforcé sur les grands projets de place : exigence légitime d'une non-régression par rapport à Mag'Elan

Source : Source DRS-DSI éléments de bilan du projet MAG'ELAN

[602] Sur ce projet majeur pour le régime, aucune estimation préalable n'a été faite dans la mesure où l'obligation législative de mettre en place les outils du droit à l'information imposait une mise à jour en continu des comptes individuels.

[603] Le coût final reste dans l'épure initiale et les gains quantitatifs générés ne sont pas directement chiffrables, hormis une amélioration des rentrées de cotisations de 3,5M€, supérieure aux estimations initiales (0,1% des 16,6 Md) soit plus du double mais sans qu'on sache si ce gain peut ou non être imputé au projet. Au niveau de la charge de travail, un transfert s'opère comme prévu de la liquidation vers la gestion des comptes, plus précisément :

- au sein du recouvrement l'automatisation du rapprochement entre cotisations et comptes individuels fait gagner en productivité mais impose de gérer les anomalies ;
- au sein de la liquidation, le gain de temps de 5 minutes par dossier pour les liquidations non automatique est confirmé, à l'inverse de la forte augmentation attendue des liquidations automatiques (20%).

- [604] Du point de vue de l'établissement de Bordeaux, il faut noter une relative déception ; les économies de coût d'exploitation attendues ne se sont pas vérifiées alors que les services avaient dû se mobiliser et presser les employeurs sur la mise à jour des comptes de droits. Au final, ce sont quelques 66 M de périodes qui ont été supprimées lors du basculement.
- [605] La DSI note que la charge travail est restée stable. Le projet n'a pas réellement permis en tant que tel d'alléger les charges gestion. Ce qui est intégré dans les comptes de droits est de meilleure qualité qu'avant mais il faut toujours vérifier les droits acquis avec les pièces justificatives au moment de la liquidation. En fait, les gains de temps sur les tâches ont été réutilisés sur les relations avec les affiliés. Au niveau de la MOE, I-CDC n'a pas été en mesure de quantifier les gains d'exploitation, contrairement à ses engagements en début de projet.

2.2.3 Un choix justifié de non mutualisation

- [606] Par exception au principe porté pour la mise en œuvre des applications, le projet MAG'ELAN n'a pas été mutualisé, en raison de sa spécificité.
- [607] Parmi les grands régimes, la CNRACL était encore le seul à devoir passer d'une gestion de fin de carrière à une gestion au fil de l'eau. L'IRCANTEC et le RAFP géraient déjà des comptes individuels retraite. Le projet MAG'ELAN a pu s'en inspirer.
- [608] Les différences de réglementation entre les régimes et l'impossibilité de faire coïncider des calendriers sur une révision conjointe expliquent aussi ce mode d'intervention.
- [609] Un des éléments de coûts du projet résulte de la différence de réglementation entre le régime de la CNRACL et celui de l'IRCANTEC, ce qui explique que deux projets différents aient dû être menés sur le même processus d'affiliation. Dans le premier cas les textes imposent une décision explicite du régime vis à vis de la collectivité ; dans le second, la création du client à l'IRCANTEC se fait directement dans la chaîne de déclaration des salaires.
- [610] Inversement, la modernisation du RAFP se fera sur le modèle de la CNRACL, puisque désormais c'est elle qui dispose de la gestion et de l'outillage le plus moderne. La refonte de la chaîne de déclaration individuelle de l'IRCANTEC s'est déjà fortement inspirée des travaux de MAG'ELAN pour la partie technique.

2.3 Le projet COPERNIC reconfiguré pour la gestion de la relation avec les clients

- [611] Avec la promotion des relations avec les usagers, portée par le droit à l'information ou l'EIR, les gestionnaires des régimes ont dû adapter leur organisation de la relation avec leurs affiliés.
- [612] Auparavant, le suivi de la relation était éclaté entre les outils de contact direct (appels téléphoniques ou courriers-courriels), indirect (les portails), les outils de production (cf numérisation et éditique) et des outils bureautiques, chacun étant dédié à une fonction déterminée (identification, accueil, activité, réclamations etc.).
- [613] L'enjeu du projet COPERNIC (acronyme pour COntacts PERsonnalisés, Navigation et Interactions Clients) est de partager toutes les informations relatives à un usager-client entre tous les fonds et entre les directions de la DRS afin d'améliorer l'efficacité de l'activité retraite permettant de concilier le traitement de masse avec une relation plus personnalisée. Traiter en amont, lors des entretiens téléphoniques le plus grand nombre de questions permettant d'éclairer telle ou telle période de la carrière, réduit le temps consacré à la liquidation au moment du départ en retraite.

- [614] Le choix a été fait de mobiliser un outil standard du marché COHERIS, utilisé dans nombre de centres d'appels, et de l'adosser à la plateforme téléphonique tout en l'adaptant aux besoins particuliers des régimes. Assez vite, le projet a été réorienté en abandonnant le remplacement systématique des outils initialement envisagés, afin de conserver l'outil CLX qui avait été développé récemment.
- [615] Cette relation clientèle s'accroche à la plateforme téléphonique qui a pour vocation à répondre à la plus grande partie des appels quels qu'ils soient.

2.3.1 Le fonctionnement de la plateforme téléphonique

- [616] Le centre d'appel a été créé en 2004. La plateforme occupe 34 personnes recrutées par concours direct parmi des profils de personnes ayant une expérience de vente par correspondance ou de relation clientèle et formés au métier pendant trois mois. Les temps d'appel moyen sont suivis tant par la hiérarchie que par le contrôle de gestion pour le calcul des coûts mais aucune norme n'est posée ; l'objectif recherché est la maîtrise de la conversation lors du contact pas la diminution de sa durée.
- [617] Le centre d'appels est organisé en deux files distinctes (actifs-employeurs d'une part ; retraités de l'autre) du fait de la grande complexité des réglementations et des attentes différentes de ces populations. Les lignes téléphoniques de ces files sont priorisées par l'encadrement en fonction de l'actualité et des objectifs fixés dans la COG. Le télé-conseiller d'une file peut ainsi transférer un appel vers une autre file. Si toutes les lignes sont occupées, il a pour consigne de transférer l'appel vers un superviseur de l'autre file. Neuf appels sur 10 sont traités par le téléconseiller sans transfert.
- [618] Le serveur vocal interactif mis en place en 2008 absorbe une majorité des appels (53% pour l'année 2013 à fin août) en traitant les questions simples ou récurrentes telles que les montants de pension ou les dates du prochain paiement.
- [619] Les horaires d'ouverture du centre d'appels (9h-16h) n'ont pas évolué sur la durée de la COG. Pour absorber plus d'appels, le gestionnaire ne prévoit pas d'élargir l'amplitude horaire, préférant expérimenter des appels sortants sur prise de RDV avec le client (« Web Call Back ») et à compter de 2014, une polyvalence des télé-conseillers sur les deux files. De même, à compter de 2014, les clients ayant rappelé au moins une fois seront priorisés dans la file d'attente.
- [620] A réception d'une communication, le télé conseiller appelle la fiche client par le numéro d'identification (NIR pour un personne ou SIRET pour une collectivité) grâce au couplage informatique et téléphonique¹¹³ et peut lancer une requête de type web service si la question est plus complexe. L'ensemble des échanges (appels, demandes envois de documents) avec un contact (assuré ou employeur) est accessible sur une fiche de synthèse. La base de données ainsi constituée permet de mieux connaître le public afin de définir une politique proactive de la relation, plus ou moins segmentée et directe selon l'utilisation qui en est faite. Le système fonctionne bien à condition de faire assurer par la plateforme le plus grand nombre de réponses et de consulter les applications du système d'information sans les dupliquer.
- [621] Il reste à livrer au premier semestre 2014 la gestion analytique des clients, afin de bénéficier pleinement des fonctionnalités de restitutions (statistique d'utilisation, temps d'attente, nombre d'appels effectivement aboutis etc.). Dans l'avenir, l'enquête biannuelle de satisfaction, actuellement confiée à BVA, pourrait être réorientée sur d'autres questionnements et réalisée en inter régimes.

¹¹³ TOIP téléphonie sous internet.

[622] De même il est prévu de déployer d'ici la fin du 1^{er} semestre 2014 un outil de « Web Call Back » sur le centre d'appels permettant de mieux répartir le traitement des flux et d'organiser des rendez-vous téléphonique via le site Internet¹¹⁴.

2.3.2 L'appréciation du retour sur investissement sur ce projet

[623] Un travail précis a été réalisé par la DSI à l'occasion de sa présentation en comité de programmation des investissements informatiques. Un dossier de synthèse a été présenté à la mission ; il présente un bilan économique à partir des coûts d'investissement, de fonctionnement et des gains du nouveau projet tant en termes de maintenance pour la DSI qu'en termes de diminution tendancielle de ressource humaine.

[624] Le projet a été fortement réduit suite à la décision de conserver le module CPX existant, d'où une réduction de 12,6 M€ à 5,9 M€. Il reste à implanter le module d'analyse de la relation client pour bénéficier à plein des fonctionnalités qualitatives et statistiques de l'outil.

[625] Ce tableau de synthèse croise les coûts de fonctionnement du nouveau système du point de vue de la DSI (licences et maintenance) et des directions métiers avec le coût annuel d'investissement du projet pour en déduire un cumul de gains en fonctionnement et un bilan économique complet (investissement et fonctionnement).

[626] Le coût d'investissement du projet est de 5,9 M€ et le retour sur investissement a été exprimé par la direction métiers en « non recrutements » c'est à dire le nombre d'embauches évitées en projetant la tendance à l'augmentation de l'activité et la prise en compte de tâches nouvelles telles que l'EIR, grâce à la qualité de la relation liée à l'utilisation du nouveau logiciel. Ainsi défini, **le coût d'investissement est couvert dès 2014, le gain global du projet est assuré en 2016. L'économie de postes de 7 postes en 2012, est projetée à 15 en 2016.**

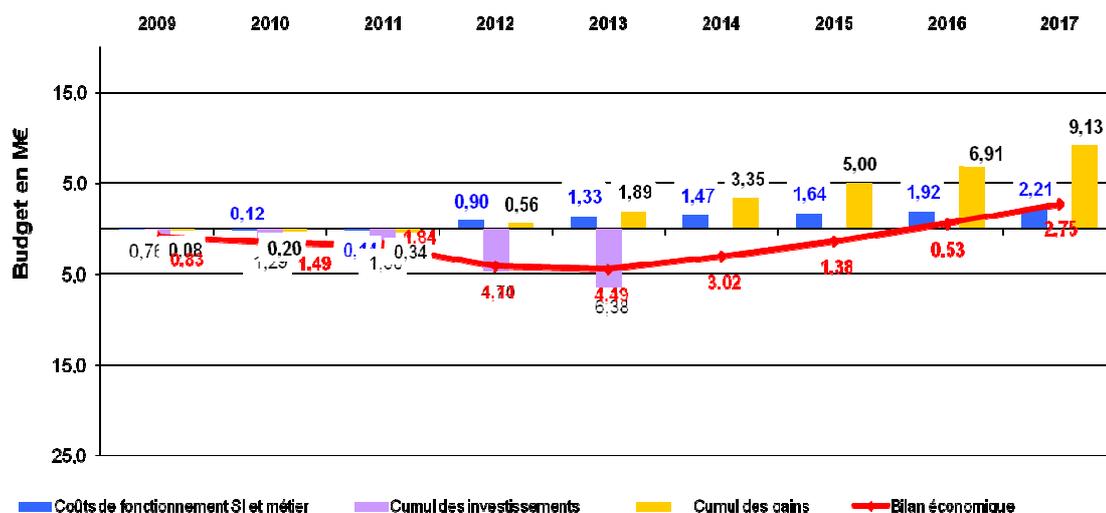
Tableau 50 : Synthèse des gains du projet COPERNIC et de son bilan économique

		Gains du Projet								
		2009	2010	2011	2012	2013	2 014	2 015	2 016	2 017
écart /avant	SI	-76	-122	-145	-103	-232	-384	-384	-384	-384
	Métier	0	0	0	1 007	1 558	1 852	2 025	2 300	2 599
gains fonctionnement		-76	-122	-145	903	1 326	1 468	1 640	1 916	2 215
cumul gains		-76	-198	-343	561	1 887	3 355	4 995	6 911	9 125
		Bilan économique								
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Coût investissement		-757	- 535	-209	-3197	-1678				
gains- investissements		-833	-656	-354	-2 294	-352	1 468	1 640	1 916	2 215
bilan cumulé		-833	-1 490	-1 844	-4 138	-4 490	-3 022	-1 381	534	2 749

Source : Dossier DSI comité des investissements informatiques

¹¹⁴ Dans la rubrique « Contactez-nous » sur une des tranches horaires proposées (8h à 9h30 - de 13h à 13h30 - de 15h30 à 17h30) en dehors des périodes les plus chargées.

Tableau 51 : Courbe d'implantation des gains en fonction des charges



Source : Dossier DSI comité des investissements informatiques

- [627] La fiabilité de ces calculs repose sur la qualité des projections emploi présentées par les directions métier. Ces dernières tout en étant associées au processus en amont et en aval du projet peinent à chiffrer des retours précis et encore plus à s'engager sur ces bases.
- [628] En fait, la mission constate que le travail préalable est fait, que la DSI y joue logiquement un rôle de premier plan. Il existe un véritable dialogue compétitif avec la direction métier qui fonde une relation quasi contractuelle de client à fournisseur.
- [629] L'établissement a été entendu : le module de relation clientèle CLX a été conservé comme le souhaitent les utilisateurs. Mais les fonctionnalités d'analyse de la clientèle sont indisponibles, ce qui prive la CNRACL d'une capacité de pilotage fin de la plateforme qui lui permettrait de mieux répondre aux attentes critiques des utilisateurs (cf enquête mission).
- [630] En fonctionnement mutualisé, ce report n'est pas logique ni économique puisque COHERIS est installé dans toutes ses fonctionnalités sur Angers.
- [631] Quoiqu'il en soit, ce type de projet s'analyse plus en moindre progression de charges, en capacité d'absorption d'activités nouvelles qu'en réduction directe de ressource. Ce sont les modalités de travail et d'organisation qui garantissent ou non un gain d'efficacité.

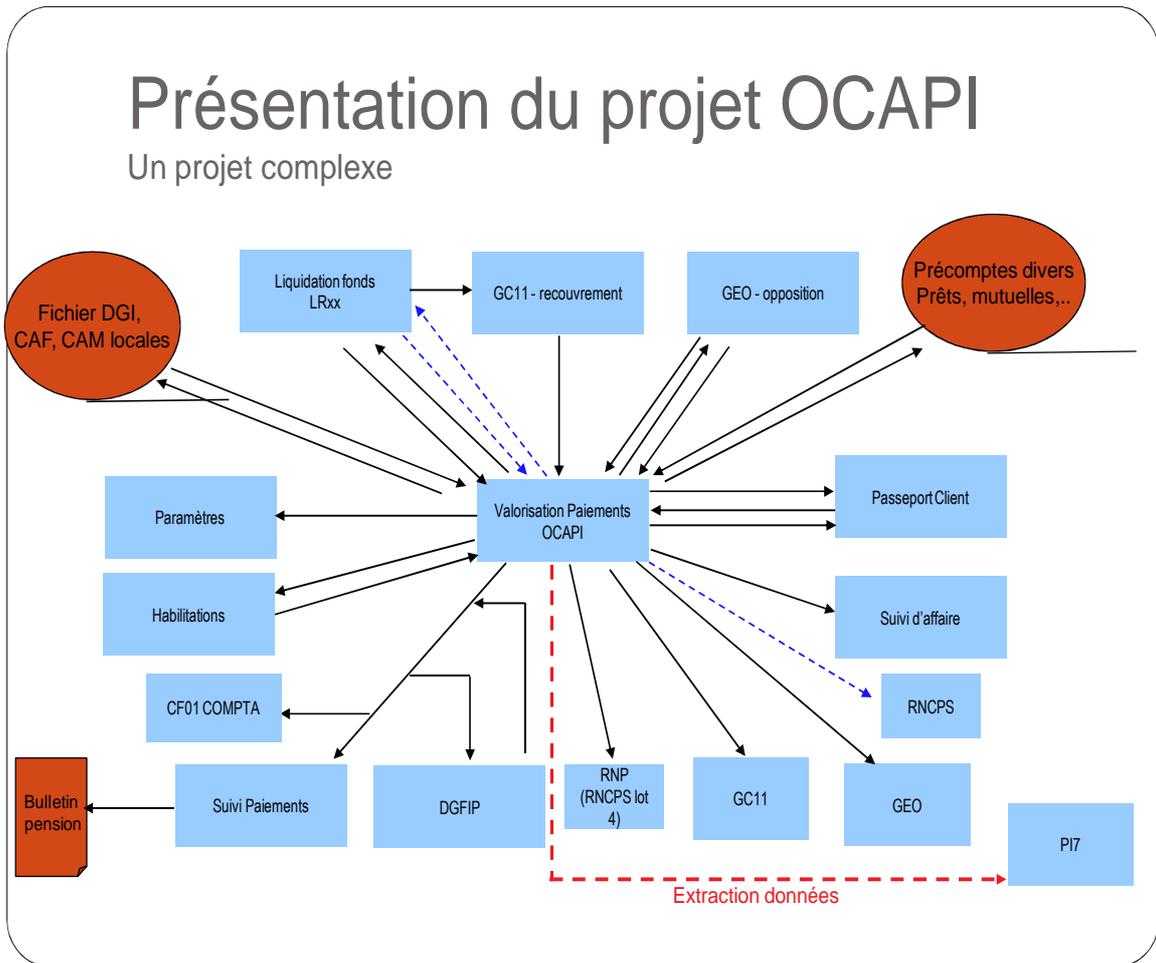
2.4 Le projet OCAPI (Outillage du Calcul des Allocations, Pensions et Indemnités)

- [632] Pour faire face à une augmentation constante du nombre de payes de pensionnés gérés par la DRS (4M en 2011), la DSI a dû procéder au remplacement de son progiciel SIGAPIP¹¹⁵ dont les dix applications qui le composaient montraient des signes d'obsolescence. Le contrat de maintenance se terminait fin 2011. L'enjeu était ici la sécurité des paiements et un passage sans interruptions dans le nouveau système.
- [633] Mené sur trois années à partir du choix d'une solution progicelle en 2008¹¹⁶, le projet OCAPI, réalisé par I-CDC, a été mis en production à la CNRACL en octobre 2011.

¹¹⁵ Progiciel acquis en 1998 dont le contrat de maintenance se terminait fin 2011.

¹¹⁶ Progiciel PeopleNet de l'éditeur Meta4.

Tableau 52 : Présentation du projet OCAPI



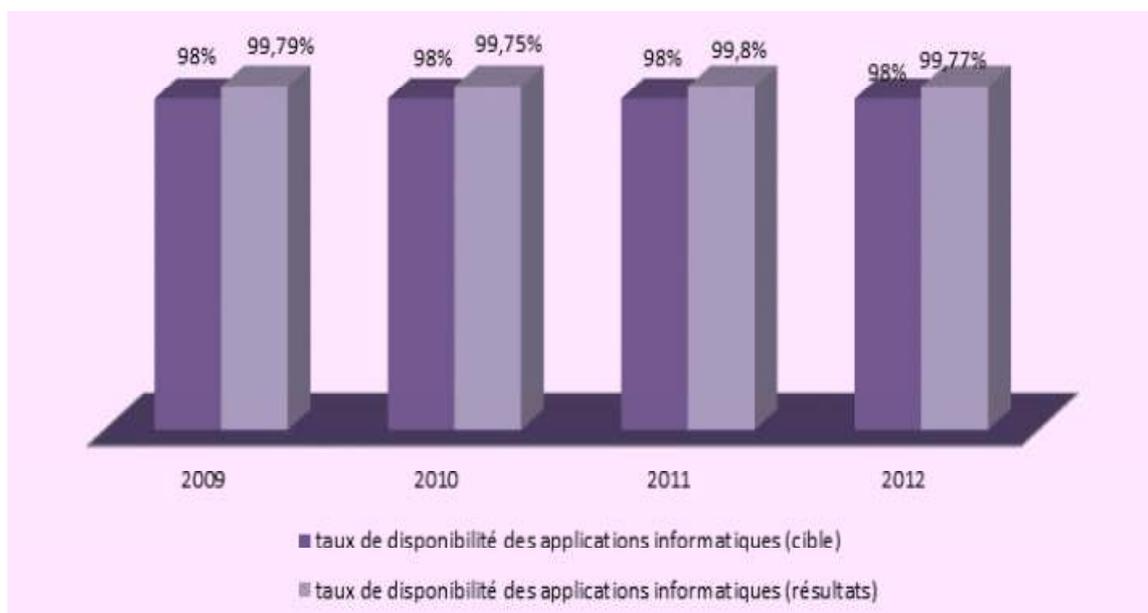
Source : DRS-DSI

- [634] OCAPI est un projet commun aux trois établissements et fonds gérés par la DRS, remplace les dix applications, couvre 3,5M de pensionnés et concerne quelques 1 200 collaborateurs, dont 500 utilisateurs directs.
- [635] La solution repose sur l'intégration d'un nouveau logiciel de paie dans le système d'information de la DRS, complété par des développements spécifiques. Il permet de saisir et d'unifier les informations utiles à plusieurs fonds ou exportées vers d'autres régimes. Avec une seule application, les coûts de mise en œuvre et de maintenance évolutive sont réduits.
- [636] Ce projet a permis de tester de nouvelles méthodes d'élaboration des projets en format « agile » c'est à dire confrontant en un même lieu et temps la MOA, la MOE en travaillant « à la volée » sur écran pour recycler immédiatement le plus grand nombre de corrections validées instantanément. Le gain estimé par la DSI pour le recours à cette méthode est de 5% pour le travail en mode plateau auquel on peut ajouter une centaine de jours de MOA-MOE par la technique des séminaires de validation.
- [637] L'applicatif peut calculer jusqu'à sept millions de pensions par mois, bien au-delà des besoins actuels et futurs des régimes concernés¹¹⁷, avec des temps de traitement performants.

¹¹⁷ Une des hypothèses implicites de volumétrie intègre la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat.

- [638] Alors qu'il était initialement prévu de l'utiliser pour traiter l'intégralité des fonds gérés, il est finalement apparu (juillet 2013) trop coûteux de le déployer sur les fonds à faible volumétrie (FFV)¹¹⁸ et préférable de maintenir une gestion sous progiciel PICRIS. Ceci illustre les limites des possibilités de mutualisation entre des fonds de taille trop différente et l'inadéquation des outils de la DRS sur ce type de population.
- [639] Sur ce projet, la DSI n'a pas calculé de RSI puisque le passage à un nouvel applicatif s'avérait indispensable pour garantir la mission de base de la CNRACL.
- [640] Malgré l'importance des changements d'applicatifs structurants, il faut noter que les mises en service se sont faites sans heurt majeur. Le taux de disponibilité des applications respecte et dépasse les taux attendus tout au long de la COG.

Tableau 53 : Taux de disponibilité des applications informatiques



Source : Synthèse bilan COG ; CDC-CNRACL

- [641] Il apparaît que dans deux cas sur trois, les études de retour sur investissement n'ont pas été effectuées. La mission estime que pour des projets informatiques structurants et coûteux, ce travail préalable doit être systématique, d'autant que le système de fournisseur intégré et en situation de monopole fait peser un risque de dimensionnement inapproprié.

2.5 Les prochains sujets informatiques pour la future COG sont encore nombreux

- [642] Après cette période de constitution de l'architecture et d'installation des logiciels métiers, il n'est pas envisagé de grands projets mais plutôt des approfondissements du système d'information.

¹¹⁸ 44 fonds relèvent de cette catégorie : dix neuf fonds retraite, onze fonds d'invalidité, neuf fonds de compensation, deux fonds d'allocation temporaire aux élus, un fonds de prévention des ATMP, un fonds d'action sociale

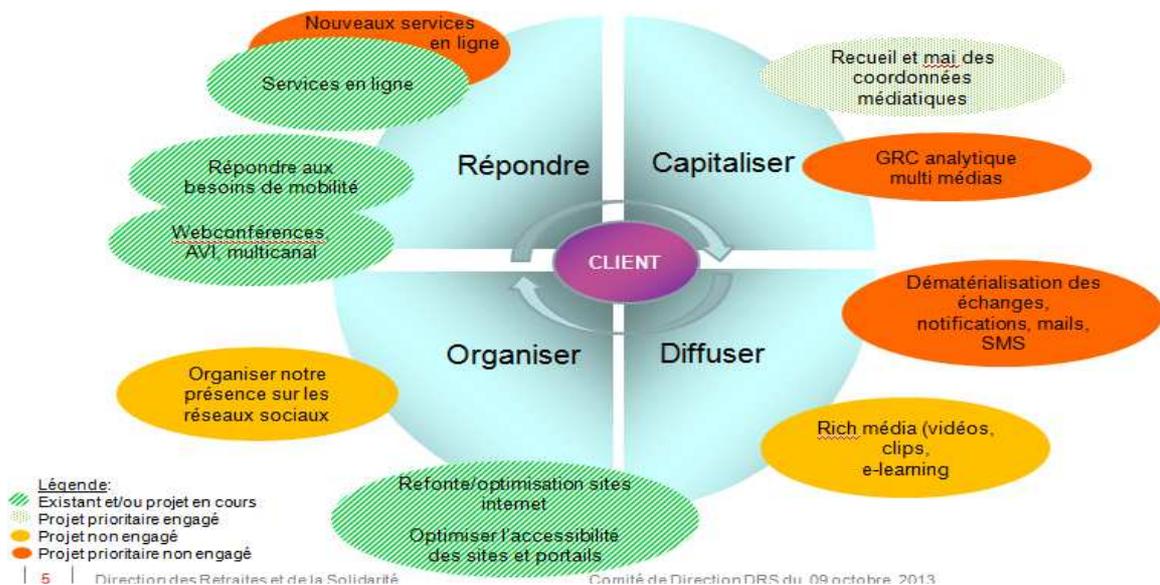
[643] Les enjeux de la prochaine période portent sur :

- le développement des e-services. La refonte du portail SLG est perçue comme nécessaire en raison d'un décalage entre les fonctionnalités et les attentes des clients-usagers ; l'ergonomie décourage les usages d'y recourir autant que souhaité ; la priorité serait de proposer de nouveaux services aux retraités : envois dématérialisés (yc la pension de réversion, les déclarations de non cumuls, leur transmettre des documents, les informer de l'état d'avancement de leur dossier etc.) tout ce qui est porté par la relation Internet.
Le lancement du projet a été autorisé par le CPII de juin 2013 ; le déploiement des nouveaux services et des nouvelles technologies associées et prévu en 2014 ;
- le travail de qualification des périodes des comptes retraite antérieures à 2011 avec l'identification des contrôles permettant de solliciter une nouvelle intervention de l'employeur et, en tant que de besoin, de l'agent ;
- l'action sociale avec la mise en œuvre longtemps retardée¹¹⁹ de gestion des aides ;
- divers projets pour outiller les services gestionnaires (actuariat, liaison avec les applicatifs RH du niveau fédéral, développement du requêtage sur le contrôle de gestion) ;
- la mise à disposition d'un nouvel outil de macro et micro-simulation pour répondre à la demande des pouvoirs publics et des membres du conseil d'administration d'un pilotage plus fin du régime au moment où l'équilibre se dégrade et où les réflexions sur les convergences entre les régimes sont plus prégnantes.

[644] La CDC met au premier plan une stratégie de « communication digitale » ambitieuse croisant la poursuite de la dématérialisation, l'utilisation des nouveaux canaux de communication (services en ligne, web conférences, refonte des portails, SMS, réseaux sociaux) en s'appuyant sur une double demande

- interne de promotion de l'activité de la CDC dans son environnement ;
- externe en répondant à l'attente des pouvoirs publics sur la simplification des démarches et des procédures.

Schéma 1 : Cartographie des fonctionnalités de la communication digitale



Source : Comité direction DRS octobre 2013

¹¹⁹ Portage commun de la solution avec un partenaire et application de la commande publique à I-CDC.

[645] Quels que soient l'intérêt et la pertinence de cette nouvelle étape d'approfondissement de son offre, la mission note qu'elle n'a pas fait l'objet de discussions en amont avec les pouvoirs publics ni avec le conseil d'administration, alors même qu'une des actions du programme consiste à réaliser une étude comparative avec l'offre des autres régimes de protection sociale. Un programme portant sur 9500 J.H, du même ordre que MAG'ELAN aurait mérité un échange plus approfondi avec l'environnement décisionnaire sauf à prendre le risque d'un blocage financier au moment de la COG.

3 DES COÛTS UNITAIRES INFORMATIQUES ELEVES, MAIS DES COÛTS DE GESTION PLUS FAIBLES QUE DANS LES REGIMES AVEC RESEAUX

3.1 Les coûts informatiques du régime sont stables, à un niveau élevé

[646] La programmation budgétaire s'appuie sur plusieurs facteurs : le fonctionnement mutualisé qui permet de répartir les coûts entre plusieurs fonds, l'imputation aux régimes de coûts d'amortissement selon une durée relativement stable de cinq à sept ans selon l'ampleur du projet, le volume même des investissements lié aux besoins de l'exploitation, d'amélioration de la qualité de service et aux montées en gamme de la réglementation qui constituent un volant régulier de 3,5 à 7,7 M€ de gestion de projets chaque année.

[647] Le **montant des dépenses informatiques facturées en fin de COG devrait excéder de 1549 K€ le montant prévu avec une prévision d'atterrissage 2013 à 16 005 K€ soit un dépassement de 10,7%**. Pour autant, le montant des frais de gestion administratifs globaux facturés reste exactement dans l'enveloppe prévue (soit 101 M€), conformément à l'engagement gestionnaire du mandataire, essentiellement obtenu par un montant de frais généraux facturés plus faible que prévu.

Tableau 54 : investissement informatique facturés à la CNRACL

	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	moyenne 2009- 2012	2012/ 2009	2013/ 2010
En K€ arrondis	12408 ¹²⁰	+2,2	13657	+10,5	15125	+10,7	14598 ¹²¹	-3,5	13947	+17,64	+17,19
En % des frais de gestion	13,8%		14,6%		15,5%		14,9%		14,7%		
Dont réforme des retraites			212		1525		87				
Dont projets de place	394		447		692		657				
Dont GIP info retraite	330		291		391		376				

Source : Rapport annuel de gestion commissaires aux comptes

¹²⁰ Le gestionnaire mentionne de son côté le chiffre de 12 358K€

¹²¹ Le gestionnaire mentionne de son côté le chiffre de 14 982K€

[648] La période de la COG a été marquée par la conception et la mise en œuvre de plusieurs grands projets informatiques qui ont conduit à maintenir les dépenses informatiques à un niveau élevé, en croissance régulière.

Tableau 55 : Synthèse évolution 2010/2013 entre COG et réel

(en k€)	COG 2010 - 2013	R- 2010 - P- 2013	Evolution Réalisé vs COG	(en k€)
Indice Syntec	6,0%	6,5%		
Projets règlementaires et de place (1)	2 526	3 402	877	35%
<i>dont RNCPS / EIRR (Echanges Inter Régimes de retraite)</i>		568		
<i>dont SEPA</i>		516		
<i>dont ONP / RGCU</i>		104		
<i>dont DAI (RISD en continu, EIG à la demande, INCA, EIR ..)</i>		1 573		
<i>dont Norme DADSU- DSN</i>		210		
<i>dont Carrières longues</i>		433		
Réforme des retraites (2)	0	1 745	1 745	
Informatique à l'initiative du gestionnaire (3)	53 770	54 623	853	2%
<i>dont redevance d'utilisation</i>	4 224	4 868	644	15%
Informatique (1) + (2) + (3)	56 296	59 771	3 475	6%

Source : DRS trajectoire financière

3.2 Parmi les opérateurs de la protection sociale participant au benchmark, la gestion informatique CDC n'est pas compétitive sur la plupart des indicateurs

[649] A travers les résultats du benchmark entre les régimes réalisés sous l'égide de la DSS, plusieurs constats apparaissent si on rapproche les résultats pour la CNRACL de ceux du régime général sur les évolutions des budgets entre 2010 et 2011.

- La part des coûts informatiques dans les coûts de gestion est plus élevée à la CNRACL qu'à la CNAV mais elle diminue

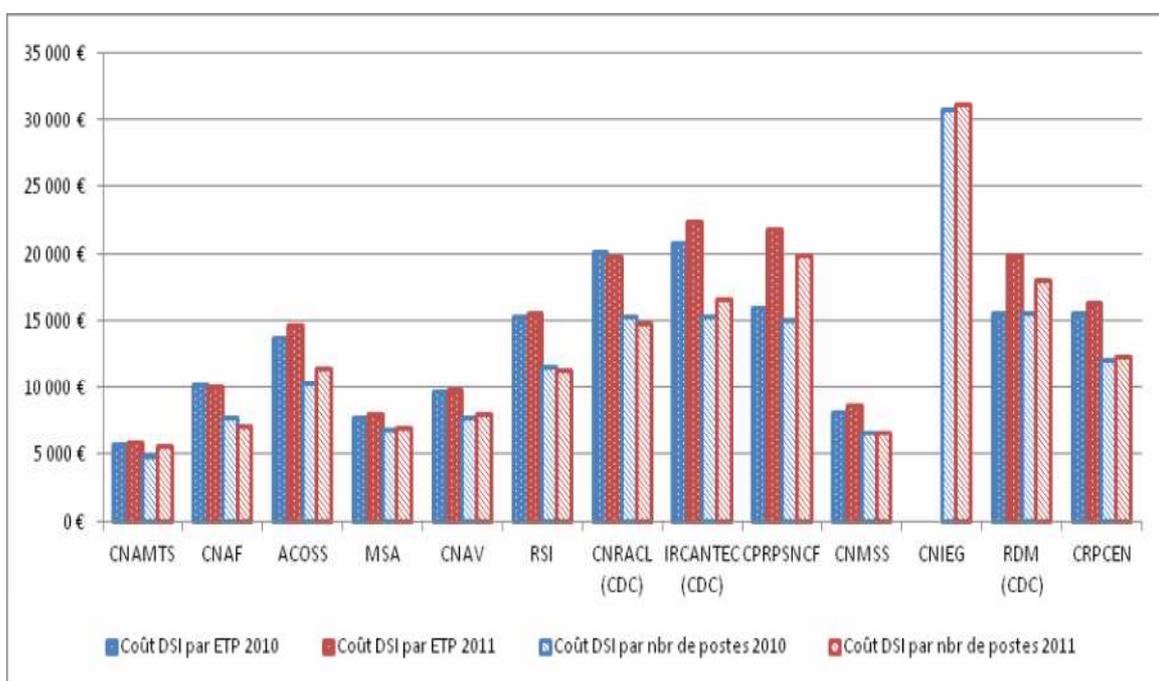
[650] La part des coûts informatiques dans les coûts de gestion est de 13% pour la CNAV et stable entre 2010 et 2011 ; elle est un peu supérieure à la CNRACL bien qu'en légère réduction de 17 à 16% sur la même période pour la CNRACL alors qu'elle augmente de 15 à 16% pour l'IRCANTEC.

[651] D'une année à l'autre, alors que les coûts de gestion augmentent de 4,6% à la CNRACL, les frais informatiques baissent en montant de 3% et en ETP de 0,7%. A la CNAV, pour un budget administratif qui ne varie que de 0,8%, les dépenses informatiques augmentent de 1% et les effectifs baissent de 0,5% dans un budget. A l'IRCANTEC, les coûts DSI augmentent de 9% pour des effectifs qui baissent de 1% pour une évolution de coûts de gestion de 4,3%.

- Les coûts informatiques par ETP à la CDC sont deux fois plus élevés qu'à la CNAV

[652] **Les coûts informatiques par ETP sont largement supérieurs dans les régimes gérés par la CDC : 20 000€ à la CNRACL, 22000€ pour l'IRCANTEC pour la moitié moins à la CNAV**, mettant en évidence les coûts d'échelle d'un régime privé comprenant dix fois plus d'affiliés mais également une différence de coûts salariaux et à l'inverse l'intégration du recouvrement dans les activités de la CNRACL.

Tableau 56 : Coût comparé DSI par ETP



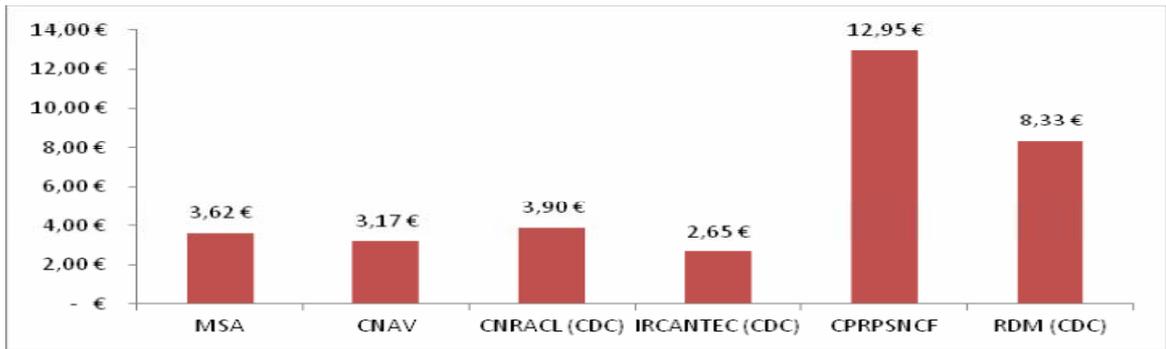
Source : Rapport 2012 de performances informatique du secteur social

[653] Deux approches complémentaires sont présentées pour comparer les coûts de gestion :

- par rapprochement des indicateurs d'activité du nombre d'utilisateurs
- par consolidation du coût complet d'un usager ; cette deuxième présentation permet d'intégrer ce qui relève de performance spécifique informatique.

[654] La première méthode fait apparaître un coût de gestion informatique d'un cotisant ou d'un retraité en 2011 assez proche entre les régimes, à l'exception de la SNCF, en phase d'amortissement de ses outils. Dans cette présentation, la CNRACL est 23% au dessus de la CNAV.

Tableau 57 : Coût informatique de gestion d'un cotisant ou d'un retraité pour un an



Source : Rapport 2012 de performances informatique du secteur social

- En revanche, le coût de gestion par usager est nettement inférieur à la CNRACL à celui de la CNAV

[655] La seconde méthode, en coûts complets, révèle un coût de gestion beaucoup plus faible pour les régimes gérés par la CDC : pour un nombre d'usagers voisin (3M à la CNRACL, 4M au RSI et 5,6M à la MSA), le coût de gestion administrative est respectivement de 31 €, 193 € et 213 € ; le coût informatique se situe dans les mêmes écarts, respectivement de 4,73 € à la CNRACL, 22,29 € au RSI et 24,40 € à la MSA.

[656] Les résultats pour l'IRCANTEC sont très proches de ceux de la CNRACL, et encore plus bas : 31 € pour le coût de gestion administrative et 4,73 € par usager pour les frais informatiques.

[657] Le rapprochement avec les 72,61 € du coût de la gestion administrative à la CNAV (chiffres retraités de la fonction recouvrement assurée par l'ACOSS) et des 10,89 € pour la gestion informatique donne la mesure des écarts ; **la gestion informatique CNRACL par usager est deux fois et demie moins coûteuse que celle de la CNAV**. Au-delà des avantages de la gestion mutualisée dans ce domaine, la variable explicative essentielle résulte de l'absence de réseau pour les régimes gérés par la CDC.

[658] Pour autant, le coût global de l'informatique seul de la CNAV est de 162 M€ dont il faut déduire les prestations qu'elle effectue pour des tiers contre remboursement soit 33,5M€ (essentiellement pour la CNAMTS sur le régime accident du travail dans les CARSAT soit 22M€) soit un coût net de 128,5M€. Si on neutralise dans les calculs la part du recouvrement, le coût DSI tombe alors à 6,73€ par usager soit 40% de plus qu'à la CNRACL.

Tableau 58 : Coût comparé 2011 de la gestion administrative et informatique des principaux régimes de retraite

régimes	FNGA	Coût DSI	Nombre d'usagers sans double compte	Coût FNGA par usager sans double compte	Coût DSI par usager sans double compte
CNAV+ recouvrement	2 243 916 942 €	336 507 575 €	30 902 069	72,61 €	10,89 €
MSA	1 195 419 512€	136 665 591 €	5 600 000	213 €	24,40 €
RSI	781 370 197 €	90 077 478 €	4 041 002	193 €	22,29 €
CNRACL	97 506 121 €	15 125 745 €	3 195 137	31 €	4,73 €
IRCANTEC	89 230 000 €	14 300 000 €	4 653 213	19 €	3,07 €

Source : Source : Rapport 2012 de performances informatique du secteur social

- [659] La part du coût du changement est très importante dans les projets de développement informatique : de 70% à la CNAV à 90% pour la CNRACL et 88% pour l'IRCANTEC, traduisant le poids des évolutions fréquentes de réglementation.
- [660] En revanche le coût de l'environnement utilisateur est très proche entre les régimes comparables : 2163 € pour la CNAV, 2268 € pour la CNRACL, 2286 € pour l'IRCANTEC.
- [661] Le benchmark est incomplet. La CDC n'est pas en mesure de fournir de données concernant la part des coûts en matériel réseau et maintenance ou la part des ressources humaines rapportée au coût informatique.
- [662] Le Service des retraites de l'Etat n'y participe pas mais a indiqué à la mission que ses dépenses informatiques représentent en moyenne annuelle 2,5 M€ en titre 3 et un coût complet de personnel interne de 4,8 M€¹²² (au taux CAS figé devant être utilisé dans le Programme Annuel de Performance). La part de la dépense informatique dans le coût complet du régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) est voisine 10% contre 15,7% à la CNRACL.
- [663] La part des investissements informatiques représentent un peu moins de la moitié de la dépense, et représente donc 5,6% des « frais de gestion » du régime pour ce qui concerne la DGFIP.
- [664] Compte tenu des données incomplètes ou contradictoires sur les résultats de gestion, la mission recommande que les travaux de benchmark informatique s'orientent vers l'identification des motifs de discordances relevés et le choix des indicateurs les plus significatifs.
- [665] Il conviendrait donc de mieux analyser au sein du benchmark informatique les discordances des résultats sur les coûts de gestion informatiques pour identifier les indicateurs les plus pertinents

3.3 Les remises en question

3.3.1 L'ouverture imposée sur l'inter régimes

- [666] Dans la construction des projets interrégimes (dits projets de place), la DRS se veut exemplaire dans la participation mais très vigilante sur la définition de conditions de mise en œuvre qui ne réduisent pas son autonomie décisionnelle. Après avoir été moteur au sein du GIP Information retraite dans la conception et la fourniture du relevé individuel de situation en ligne (RISe), la DRS fait valoir les limites du projet de déclaration sociale nominative¹²³ (DSN) et une vision d'architecture décentralisée pour le futur RGPU.
- [667] Ce projet vient percuter le nouveau système d'information de carrière mis en œuvre au sein de la CNRACL via MAG'ELAN, réalisé sur une logique de régime public, et qui contient déjà les fonctionnalités de rapprochement entre les cotisations reçues pour chaque agent et les périodes inscrites au compte individuel. La Caisse souhaite conserver la maîtrise des données et prône pour ce faire une architecture distribuée.
- [668] Le président du régime a saisi officiellement les pouvoirs publics de l'importance de la validation préalable par la CNRACL des périodes transmises par l'employeur, avant mise en commun entre les régimes afin de ne pas perdre le bénéfice du rapprochement désormais réalisé à la CNRACL entre les déclarations de données carrières et les cotisations versées.

¹²² Tous les résultats produits par le SRE sont fondés sur un niveau de contribution pensions civiles de l'Etat figé (dit taux Lépine) pour pouvoir apprécier l'évolution des séries indépendamment de l'augmentation de ce taux.

¹²³ Projet de mensualisation et simplification de déclaration des salaires par les employeurs privés et publics.

[669] Le RGCU n'est pas destiné à se substituer aux régimes. A partir des informations élémentaires sur la durée d'assurance et le montant de rémunération, chaque régime peut et doit valoriser ces durées puis liquider ses pensions en fonction de sa propre réglementation. Mais ces éléments d'organisation des systèmes d'information qui incontestablement améliorent l'information servie aux usagers peuvent être rapprochés de visions stratégiques difficilement conciliables sur la représentation ultime du système des retraites, à travers lesquelles des conceptions d'attraction concurrentes peuvent se confronter.

3.3.2 La maîtrise des budgets informatiques en période de plateau

[670] La DSI estime ne pas avoir les moyens de contrôler les coûts de la maîtrise d'œuvre. Les coûts d'exploitation d'I-CDC ont cru de 16 % entre 2010 et 2013 et constituent la variable explicative de l'augmentation des coûts. L'enjeu est de pouvoir stabiliser la maintenance pour absorber les nouveaux applicatifs (+15% de 2011 à 2012).

[671] Dans cette augmentation des coûts d'exploitation d'I-CDC, deux postes sont particulièrement impactés :

- la mise à disposition de ressources, qui ne peut être étrangère à la diminution du périmètre du GIE
- les coûts d'usage des postes de travail, sachant que l'évolution du parc a concerné 2220 personnes à la DRS ; la montée en charge au premier semestre 2013 (socle technique Windows Internet Explorer et Microsoft Office) a généré des besoins importants d'assistance.

[672] Les variations de facturation sont suivies de près par la DRS et suscitent des débats parfois tendus avec la MOE, sans toutefois que ces difficultés se traduisent par une recherche de solutions alternatives.

[673] La DSI argumente en interne pour que les décisions d'ICDC ne soient pas automatiquement opposables à la DRS compte tenu de son métier particulier de gestionnaire pour autrui et de l'autre coté demande le plafonnement de l'impact des projets de système d'information fédéraux.

[674] En particulier, la croissance des dépenses informatiques du département production de ICDC (+10% en 2013 et 2014) a conduit la DSI à en demander explicitement la neutralisation. La hausse continue des coûts d'ICDC (+11% seraient annoncés pour 2013) font peser une hypothèque sur la soutenabilité du système de maîtrise d'œuvre interne.

[675] Déjà les services essaient de recourir à des prestataires externes, contournant le principe du « in house » mis en place il ya seulement un an.

[676] La mission attire l'attention de la DRS sur la nécessaire révision des modalités de travail avec son prestataire interne pour contrôler l'évolution d'une part importante de ses coûts.

3.3.3 La contradiction entre un contrôle des coûts de la MOE et un volume de commandes programmé par la DRS

[677] Au final, le fonctionnement du secteur informatique résume et éclaire les atouts et limites du système de monopole éclairé par le fonctionnement en quasi marché. En dépit des efforts de maîtrise des coûts, de recherche de solutions optimisées ou plus économes, le système est écartelé entre une vision client et une vision Groupe.

- [678] D'un côté le service aux fonds impose de répondre à des demandes permanentes de nouveaux services et de montée en gamme, d'autant plus faciles à poser que la perception du coût n'est ni immédiate ni directe. De l'autre, le groupe CDC a fait le choix d'entretenir des moyens humains et techniques internes et se trouve très exposé à des modifications de périmètre ou de commandes, qu'il essaie de lisser en garantissant un volume régulier de commandes et donc de chiffre d'affaire au GIE dont il est porteur. Pour autant, ce montant est en forte réduction ; fixé dans les années 2000 à 30 000 jours homme projet par an soit un chiffre d'affaires de 22 M€¹²⁴, ce niveau de commande est aujourd'hui de l'ordre de 12 000 jours soit un chiffre d'affaires de 8,8 M€.
- [679] En dépit de la grande attention portée par les dirigeants à distinguer les phases, les postures et les responsabilités, les injonctions contradictoires qui en résultent frisent le conflit d'intérêt.
- [680] Cette situation est tenable quand le volume d'affaires engrangé est plus important que l'évolution naturelle des charges. Quand ce ne sera plus le cas, le système risque de se gripper rapidement d'autant que les gestionnaires de fonds et leurs contrôleurs de gestion ont l'habitude de négocier et donc de contester les éléments retenus pour la facturation. Dans ce contexte et de façon symétrique la pression se fera plus vive sur les choix et les impacts du modèle de coût.
- [681] Il serait donc utile de réévaluer la relation avec le prestataire informatique interne pour maîtriser les coûts informatiques conformes aux trajectoires des COG.

3.3.4 Des solutions pour contrôler l'évolution des dépenses

- [682] Les dépenses informatiques plus que d'autres sont susceptibles d'être incontrôlées parce qu'elles reposent sur une forte technicité et qu'elles visent à répondre à une demande de services infinie. L'enjeu de la période est d'exercer une vigilance accrue sur la pertinence des projets, la fabrication des coûts et le partage des charges.

3.3.4.1 Vérifier la pertinence des projets

- [683] La CDC dispose d'un savoir faire sur la méthode d'analyse des projets en système complexe. Il pourrait être décliné auprès des pouvoirs publics quant à l'ambition des projets retenus lors des différentes réformes pour que ceux-ci mesurent le poids en gestion de leurs décisions.
- [684] Les mesures utilisées pour plusieurs dispositions des lois récentes (fermeture de dispositif, report de l'âge ou hausse de cotisation) sont adaptées à une logique générationnelle, compréhensible par la population mais s'avèrent coûteuses en gestion.
- [685] De même faut-il s'interroger sur le niveau de qualité ou de réactivité demandé aux applications ; la réponse en temps réel sur une estimation en ligne de retraite est séduisante sous l'angle de la réactivité faciale mais ne présente aucun caractère de nécessité pour des prestations à choix long. Il faut distinguer la possibilité de recourir à des services en ligne le plus complet possible et le temps de réponse. Admettre un différé quand il s'agit de travailler sur l'inter régime coûte bien moins cher en système d'information que la solution inverse.
- [686] Il convient d'améliorer les études d'impact sur les évolutions de réglementation et ajuster le niveau de qualité de service à la maîtrise des coûts de gestion

¹²⁴ En prenant pour base de calcul un montant journalier en coût complet de 739€.

3.3.4.2 La maîtrise des coûts en amont

- [687] Le système de gestion de l'informatique au sein de la CDC repose sur une intégration quasi-totale par sollicitation de prestations désormais qualifiée de « in house » mais qui ont pour effet de limiter le recours aux solutions de maîtrise d'œuvre externes et de faire dépendre la MOA d'une solution unique, tant en coût qu'en choix de prestation.
- [688] La solution de prestations garanties inspirée de l'essaimage des groupes constitue ici une rente de situation pour le bénéficiaire et une contrainte pour le prestant.
- [689] La comparaison avec les autres régimes est éclairante. Si la gestion informatique de la CNRACL est 2,5 fois plus économe que celle de la CNAV, c'est parce qu'elle ne dispose pas de réseau. En comparant avec le SRE, l'autre grand « régime » centralisé et sans réseau, il apparaît que ce dernier produit un service comparable –certes moins sophistiqué au niveau de la relation clientèle- pour un coût trois fois moindre (5% contre 15% des coûts de gestion administrative).
- [690] La DRS est très consciente de cette nécessité, vu la pression qui s'exerce sur ses coûts refacturés aux régimes et fonds gérés. Mais l'existence d'une structure internalisée que le groupe estime devoir porter complexifie le pilotage des coûts. En étant membre du GIE, la DRS est confrontée à des intérêts contradictoires entre ses résultats et ceux de la société I-CDC.
- [691] Le départ des coproporteurs du GIE ne facilite pas la tâche ; la recherche de nouveaux partenaires tels que l'INPI ne peut tenir lieu de rééquilibrage suffisant.
- [692] La mission estime que les régimes de retraite n'ont pas à porter les conséquences de choix stratégiques sur l'organisation de la réponse informatique au sein de la CDC. Faute de pouvoir soutenir des propositions directes sur une société qui se situe en dehors de son champ d'investigation, la mission ne peut que soutenir une recommandation de plafonnement des frais informatiques facturés par I-CDC au niveau des régimes de référence (CNAV et SRE).
- [693] Il serait donc opportun de plafonner les frais informatiques facturés à la DRS au niveau des coûts unitaires des régimes de référence

3.3.4.3 Le partage des charges avec d'autres régimes

- [694] La mission estime que pour réduire leurs coûts de gestion, les régimes n'ont pas d'autres solutions que de partager les investissements ou les usages d'un certain nombre de produits, sans pour cela devoir remettre en cause leur autonomie de gestion. Cela devient un impératif pour des opérateurs financés par des prélèvements obligatoires.
- [695] Avec le SRE, la proximité de la réglementation et des publics gérés plaide pour la mise en commun de ressources et d'outils, que ce soit en termes d'accès documentaire en ligne, pour réaliser des EIR, construire et partager des positions interprétatives de la réglementation ou confronter leurs pratiques sur la liquidation.
- [696] Avec la CNAV ou le GIP Information-retraite, les projets communs existent ; la réponse technique doit faire prévaloir une approche économe des deniers publics, dans les circuits comme les échanges d'informations, sans négliger la sécurité ou l'intégrité des données. Par ailleurs, pour améliorer ses outils de projection démographique et de simulation des pensions, la mission estime que, vu les coûts induits par des modèles, le gestionnaire doit d'abord solliciter de la CNAV un accès aux outils de macro et micro simulation dont elle dispose avant de se lancer dans un outil spécifique.
- [697] Il convient de ne pas s'engager dans un investissement sur un modèle de macro et micro simulation avant d'avoir exploré une possibilité d'utilisation des outils de la CNAV

3.3.4.4 Associer la tutelle aux choix des grands projets

- [698] Le développement des systèmes d'information des régimes publics est aussi stratégique que celui que portent les caisses du régime général. Alors que les orientations se multiplient pour des accès et des réponses inter régimes sans modifier les règles de liquidation, le risque est grand d'une cassure entre les régimes publics et ceux qui gèrent les autres salariés.
- [699] Parallèlement, les deux régimes publics ne peuvent rester à l'écart des changements en cours parce que leurs affiliés effectuent des carrières multiformes et parce que les enjeux d'information et de simplifications continueront à impacter tous les régimes. Or ces derniers peuvent, par souci défensif et tactique, s'engager dans des développements non compatibles avec les systèmes d'information des autres régimes.
- [700] La mission estime que les tutelles doivent veiller à vérifier la compatibilité des projets informatiques dans leurs grandes composantes afin de pouvoir s'adapter à toutes les hypothèses d'évolution des régimes de retraite.

ANNEXE 4 : LA GESTION DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT PAR LE SERVICE DES RETRAITES DE L'ÉTAT

- [701] La gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat a profondément évolué ces dernières années à travers celle du service des pensions devenu service¹²⁵ de retraites de l'Etat par le décret n° 2009-1052 du 26 août 2009.
- [702] L'histoire récente de ce service constitue un exemple vertueux d'application d'une réforme dans la sphère publique fondée sur un triptyque construit sur plusieurs années entre la définition d'objectifs et d'indicateurs au sens de la LOLF, la mise en place d'une nouvelle organisation de la chaîne de traitements permettant de gagner en efficience et une modification de la gouvernance conduisant à responsabiliser les acteurs de ces changements.
- [703] Cette profonde transformation s'est appuyée sur les objectifs d'amélioration de qualité du service public et de développement d'un droit à l'information portés par l'adoption de la loi du 20 août 2003 portant réforme des retraites.

1 UNE PROFONDE TRANSFORMATION DE LA CHAÎNE DES PENSIONS AU SEIN DE L'ÉTAT

- [704] L'attribution des pensions des fonctionnaires de l'Etat obéit à un corps de règles anciennes, spécifiques codifiées dans le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCM) qui expriment le prolongement du statut pour des salariés dont la nature de la fonction et la qualité de l'employeur confèrent aux deux parties une relation particulière notamment fondée sur la reconnaissance et la fidélité.
- [705] Ainsi, le premier article du CPCM mentionne que « le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction ».
- [706] Le code fixe le cadre juridique et financier dans lequel s'exerce cette activité en donnant au ministère de l'économie et des finances la double responsabilité de gérer et de financer le service des pensions. L'article L 54 dispose : « Les pensions attribuées conformément aux dispositions du présent code sont inscrites au grand-livre de la Dette publique et payées par le Trésor. Le ministre des finances ne peut faire inscrire ni payer aucune pension en dehors des conditions prévues par la loi. Les ministres ne peuvent faire payer sous quelque dénomination que ce soit aucune pension sur les fonds de leurs départements respectifs ».
- [707] Le régime de pension des fonctionnaires de l'Etat a été fortement impacté par les réformes intervenues en 2003 et 2010¹²⁶, moins sur les modes particuliers de définition de l'assiette ou de calcul de la pension que sur une nouvelle approche inter régimes et de droit individuel à l'information qui ont bouleversé les rapports entre les agents et leur employeur mais également l'organisation entre les ministères employeurs et le service des pensions.

¹²⁵ A partir des informations précises qu'a bien voulu fournir le SRE, la mission a estimé utile de présenter sa situation afin de disposer d'éléments de mise en perspective pour la CNRACL. La fiche jointe rappelle quelques données comparatives entre les divers régimes spéciaux.

¹²⁶ Les textes de nature législative sont la loi n°2003-775 du 21 août 2003, l'ordonnance n°2007-465 du 29 mars 2007 et la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010.

1.1 Un processus traditionnel qui donnait à l'employeur un rôle essentiel mais s'avérait peu performant

- [708] Traditionnellement, le ministre dont relève le fonctionnaire ou le militaire lors de sa radiation des cadres ou de son décès en activité est chargé de constituer le dossier nécessaire au règlement des droits à pension ; il propose les bases de liquidation de la pension et, le cas échéant, de la rente viagère d'invalidité. Après contrôle de cette proposition, le ministre du budget effectue les opérations de liquidation et, par arrêté, concède la pension et la rente viagère d'invalidité (art 65 du CPCM).
- [709] Les administrations employeurs sont tenues de communiquer à leurs agents, deux ans au moins avant l'âge prévu pour l'entrée en jouissance de la pension, un dossier d'examen des droits à pension (DEDP) retraçant le déroulement de leur carrière, avec les périodes pouvant ouvrir droit à une pension de l'un des régimes de retraite.
- [710] Les bureaux retraite s'appuient sur les services RH centraux et locaux pour collecter les informations et prendre les arrêtés de mise à la retraite qui relèvent des autorités gestionnaires des corps.
- [711] Pour bénéficier de ses droits, l'agent doit demander son admission à la retraite au ministre dont il relève, ou à son délégué, par la voie hiérarchique, au moins six mois avant la date à laquelle il souhaite cesser son activité.
- [712] L'arrêté de radiation des cadres, pris par le ministre employeur, est alors établi au plus tard quatre mois avant la date d'effet de la radiation. Le service gestionnaire du ministère complète le DEDP des derniers éléments de carrière de l'agent, puis transmet le dossier de demande de pension (DDP), sous format électronique et papier, accompagné de l'ensemble des pièces justificatives nécessaires, au service des pensions deux mois avant la date prévue d'effet de la radiation des cadres.
- [713] Les fichiers des pensions concédées, accompagnées des titres de pension dématérialisés, sont transmis hebdomadairement, sous forme électronique, aux centres régionaux des pensions (CRP), rattaché aux trésoreries régionales. Le CRP vérifie la liquidation proposée, saisit les coordonnées bancaires du pensionné et, le cas échéant, son changement d'adresse. Dans certains cas, il calcule un complément qui s'ajoute au montant de la pension (par exemple, une majoration de pension pour atteindre le minimum vieillesse, un complément à la pension de réversion ou une indemnité temporaire de résidence). Le CRP comptabilise et met en paiement la pension qu'il gère ensuite jusqu'à l'extinction du droit, le plus souvent par décès du pensionné.
- [714] Les CRP traitent aussi les pensions militaires d'invalidité, les allocations temporaires d'invalidité, les retraites du combattant, les titres de la Légion d'Honneur et de la médaille militaire ainsi que, depuis 2006, les pensions versées au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique.
- [715] Avant la réforme du système, la gestion des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat ne faisait l'objet d'aucune coordination globale. En amont, les ministères employeurs étaient chargés de reconstituer les états de service des agents à l'approche du départ en retraite.
- [716] L'éclatement de l'expertise entre les bureaux des pensions et les services déconcentrés fragilisait la chaîne des pensions : la déconcentration du traitement des validations de services et l'absence d'un encadrement par l'administration centrale de ces procédures complexes (reconstitution des historiques de taux de cotisations, traitement comptable en lien avec les caisses de retraite du régime général) générait des ruptures et des délais, tout en représentant dans la plupart des cas une tâche lourde et sans valeur ajoutée décisionnelle pour les échelons locaux.

- [717] L'IGF soulignait dans une mission d'audit en 2007¹²⁷ la lourdeur et la fragilité du système. La plupart des ministères (hors Défense et Education Nationale) n'avait pas créé d'interface entre leurs systèmes d'information ressources humaines (SIRH) et leurs outils de « pensions », contraignant les agents à ressaisir des données déjà présentes dans les SIRH. En outre, à l'exception de l'Agriculture et de l'Intérieur, les ministères ne s'appuyaient pas non plus sur leurs SIRH pour collecter les informations permettant d'établir la paye de leurs agents. Les ressources humaines, la paye et les pensions étaient gérées par trois chaînes indépendantes.
- [718] L'absence d'interopérabilité des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH) nuisait à la reconstitution des droits des agents ayant changé d'employeur.
- [719] L'inspection relevait l'éclatement des compétences au sein des ministères, le caractère redondant et peu pertinent des contrôles effectués sans retour sur les bases RH pour les fiabiliser.
- [720] A l'époque, la préparation du départ en retraite des agents mobilisait des effectifs importants, qui étaient de 2 200 ETP en 2006 : on dénombrait quelques 1 800 ETP dans les ministères dont 800 agents participant à l'établissement des dossiers d'examen des droits à pension dans les bureaux des pensions et près de 1 000 ETP participant à la collecte de l'information dans les services déconcentrés. A ceci s'ajoutait l'effectif du service des pensions, de 400 ETP.

1.2 Le fonctionnement du service des pensions a connu de profondes transformations depuis 2003

- [721] Afin de mettre en œuvre le droit à l'information promu par la loi du 20 août 2003, le service des retraites de l'Etat (SRE) a été chargé de créer un compte individuel retraite (CIR) permettant de recueillir et centraliser toutes les données de la carrière des fonctionnaires de l'Etat, des magistrats et des militaires.
- [722] Désormais, le SRE intervient dans l'ensemble de la chaîne de gestion des pensions depuis l'établissement des dossiers de retraite jusqu'à leur paiement.
- [723] Les pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat, des magistrats et des militaires ne sont plus liquidées à partir d'un dossier de pension préparé par l'administration gestionnaire mais à partir des informations contenues dans le compte individuel de retraite (CIR) géré par le SRE.
- [724] Le CIR est alimenté par des éléments transmis par les services RH des ministères, sans caractère systématique, contrairement à ce que pratique la CNRACL depuis 2011. L'accès, l'alimentation et la gestion des CIR se fait via un portail (PETREL). Cet outil est destiné à remplacer l'application utilisée par une grande partie des ministères employeurs pour la saisie du dossier de départ en retraite.
- [725] Les ministères entrent progressivement dans le nouveau dispositif en fonction de la maturité de leurs évolutions internes et le niveau antérieur de leur système d'information et sont désormais répartis en trois groupes¹²⁸ :
- les employeurs du groupe 1 soit six structures (Ministère de la Justice, le Conseil d'Etat, l'IRD, la Caisse des Dépôts et Consignations, la DGAC et l'IRSTEA) qui transfèrent la responsabilité juridique de leur CIR au SRE et ont confié la réception de la demande de pension de l'agent au SRE¹²⁹ ;

¹²⁷ Mission d'audit de modernisation sur la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'Etat IGF fév. 2007.

¹²⁸ Décision du comité de coordination stratégique du 12 juillet 2012.

¹²⁹ Décret n° 2013-39 du 10 janvier 2013 relatif à l'admission la retraite des fonctionnaires de l'Etat, des magistrats et des militaires (modifie le décret n° 2011-616 du 30 mai 2011).

- les employeurs du groupe 2 qui ont seulement transféré la responsabilité juridique de leur CIR au SRE depuis le 1er janvier 2013.
- les employeurs du groupe 3 (MEN-MESR, La Défense et Ministère de l'Intérieur) qui ont décidé en décalé ce transfert de responsabilité juridique de leurs CIR au SRE à partir du 1^{er} janvier 2015. Il a fallu concevoir des flux de raccordement compatibles avec leurs applicatifs spécifiques. Ils deviendront également utilisateurs du portail PETREL et basculeront dans le groupe 2.

1.2.1 Les évolutions du système d'information

- [726] Chaque acteur disposait, pour exercer ses responsabilités, de ses propres applications informatiques. Le service des pensions recourt au système d'information VISA3 pour liquider et concéder les pensions. Les données des pensions concédées sont entreposées dans le système SAGA, accessible en lecture pour tous les acteurs de la chaîne.
- [727] Pour préparer les propositions de pension, les ministères employeurs utilisaient soit l'application CONDOR21, mise à leur disposition et maintenue par le service des pensions, soit des systèmes dédiés, tels que PENSION pour le ministère de l'éducation nationale, PIPER22 pour celui de la défense ou MISTRAL pour celui de l'intérieur.
- [728] A la différence du constat établi par la Cour en 2003, les transferts d'informations entre les applications situées en amont et en aval de VISA3 sont désormais, pour une large part, automatisés. En aval, les données de VISA3 sont importées automatiquement dans PEZ, le logiciel de paiement et gestion des pensions.
- [729] Le nouveau système d'information repose sur un déploiement progressif du portail PETREL, l'organisation de la chaîne autour du CIR et l'accès par portail aux informations.

1.2.1.1 Le déploiement du portail PETREL

- [730] Le portail PETREL (Portail des Eléments Transmis pour la Retraite de l'Etat en Ligne) constitue la porte d'entrée du système d'information, accessible en ligne pour les employeurs que ce soit sur l'intranet inter-administrations ou, pour des utilisateurs habilités au portail internet de la gestion publique (PIGP), sur internet.
- [731] Il comprend les fonctionnalités suivantes :
- déclaration d'un assuré, pour gérer l'intégration d'un agent dans les effectifs d'une administration par recrutement ou détachement,
 - consultation des comptes, afin d'accéder en lecture à l'ensemble des données du CIR (données personnelles, éléments de carrière, services validés, bonifications de service etc.),
 - gestion des comptes, permettant d'alimenter le CIR lors des déclarations annuelles et de consulter, compléter et rectifier lors des campagnes pour le droit à l'information et au moment du départ en retraite,
 - gestion des demandes de rectification d'un RIS ou d'une EIG,
 - gestion des dossiers de demande de départ à la retraite, à partir des données renseignées dans le CIR, pour liquidation dans Visa3,
 - simulations à la demande à partir d'hypothèses de projection de carrière.

- [732] Les deux premières catégories d'employeurs utilisent le portail PETREL depuis le début de l'année 2013, soit quarante-et-un employeurs pour 1,8 M de comptes individuels retraite (CIR). D'ici la fin de l'année 2013, avec le déploiement des ministères de l'intérieur et de la défense, ce sont plus de 2,2 M de comptes qui seront actifs dans cet environnement. Malgré des taux d'utilisation encore hétérogènes (variant de 60 % à 100 %), l'appropriation de l'outil est en progression constante et désormais les échanges entre employeurs et SRE s'effectuent de manière privilégiée par ce canal.
- [733] Il restera d'ici la fin du 1^{er} semestre 2014 à mettre en production le moteur de calcul des pensions militaires pour que le champ couvert soit complet.

1.2.1.2 La dématérialisation des contacts

- [734] Ce choix d'industrialisation porte à la fois sur l'écrit avec le développement de la numérisation de masse mais aussi sur l'oral avec la gestion de l'EIR.
- [735] La numérisation des pièces justificatives est essentielle. C'est un chantier complémentaire du basculement sur le portail et particulièrement attendu par les employeurs pour engranger les retours de productivité dans leurs services.
- [736] Ces évolutions intervenues au cours des trois ou quatre dernières années en matière d'automatisation et d'échanges de données ont apporté des gains de temps considérables. Elles sécurisent aussi le traitement des données en évitant les erreurs de saisie.
- [737] Le portail PETREL permet le rattachement des pièces justificatives à un dossier donné mais à ce stade ne permet pas les envois ni une gestion en nombre.
- [738] Pour autant, le SRE a adressé aux primo-cotisants l'information générale prévue pour les nouveaux assurés, la première fois en 2012 par voie postale (pour 17 000 assurés), puis par voie électronique (10970 assurés) à partir de la collecte des adresses professionnelles des agents à l'occasion de la déclaration annuelle des données sociales effectuée par les employeurs.
- [739] Enfin, les premiers entretiens Individuels Retraite (EIR) prévus pour les actifs à partir de 45 ans ont pu avoir lieu fin décembre 2012 (1000 entretiens réalisés pour 2500 demandes), un peu plus qu'à la CNRACL qui en a instruit plusieurs centaines sur la même période¹³⁰.

Tableau 59 : La gestion des entretiens individuels retraite

Le SRE utilise toute la palette d'outils à sa disposition en fonction des situations et des demandes exprimées par l'assuré. Pour les cas les plus complexes ou lorsque la demande d'entretien précède une demande de pension, le service procède à une analyse fine du compte individuel retraite en relation avec l'employeur si des compléments s'avèrent nécessaires. L'entretien est alors tenu par téléphone à l'issue d'un processus d'analyse et d'envois de documents relativement long (le temps global consacré à ces situations jugées complexes est de 3H par dossier).

Pour les cas les plus simples, l'entretien peut être réalisé par envoi d'un message électronique répondant à l'ensemble des questions posées par l'utilisateur (temps consacré en moyenne 1H10 par dossier).

Enfin, si la demande porte sur des aspects généraux, le traitement de la demande peut s'effectuer par téléphone en quasi instantané. Depuis octobre 2012, ce sont 2500 demandes qui ont été déposées et plus de 1000 entretiens qui ont été tenus avec un taux de satisfaction proche de 100%. Les projections à fin 2013 portent sur 3000 à 3500 entretiens réalisés.

Source : SRE

¹³⁰ Fin 2012 à la CNRACL, 573 entretiens avaient été clôturés, 412 étaient en attente de validation par l'agent et 306 au niveau de l'employeur.

1.2.2 L'alimentation et la gestion des comptes individuels retraite

- [740] Le nouvel article R65 du CPCMR instaure le compte individuel retraite (CIR) comme source des informations pour le dossier de départ en retraite. Il prévoit l'alimentation par les employeurs des informations concernant leurs fonctionnaires au compte individuel de retraite, tout au long de leur carrière essentiellement par une déclaration annuelle réalisée au mois de janvier. Enfin il prévoit la déclaration par l'employeur des informations relatives à la fin de carrière de l'intéressé, qui est également nécessaire au règlement des droits.
- [741] L'exactitude et la complétude des informations contenues dans le CIR sont essentielles parce qu'elles sont prises en compte pour la liquidation de la pension. Le SRE est donc intervenu pour piloter le basculement dans le nouveau système, contrôler les informations transmises et rectifier les erreurs.
- [742] En amont, dès 2005, la création de la base Compte Individuel Retraite (CIR) a rendu possible la transformation de la chaîne de travail « RH – paye - post paye » dans les différents ministères.
- [743] Les comptes CIR sont alimentés à minima tous les ans par les éléments de carrière à partir des SIRH ministériels via les déclarations annuelles de données sociales (DADS), puis du système d'information de l'Opérateur national de paye (ONP) à partir de 2016.
- [744] Une fois assurée l'alimentation en flux pour l'avenir, il fallait reprendre le stock des informations contenues dans les SIRH ministériels pour les basculer dans les nouveaux CIR.
- [745] Lors d'une première phase entre 2006 à 2009, un stock de carrières a été reconstitué pour tous les fonctionnaires d'Etat en activité et transmis au Service des pensions par les employeurs à partir des données RH et pensions disponibles au sein des SIRH. Le régime de la fonction publique a pu ainsi participer dès 2007 à la première campagne du droit à l'information retraite et à chaque nouveau service mis en place dans ce cadre (EIR entretien information retraite, INA information des nouveaux arrivants).
- [746] Ce travail a été accéléré à partir de 2009. Dans le cadre du programme de modernisation marqué par le programme de réforme de l'Etat et la création du SRE, un plan de complèter et de fiabilisation des comptes a été bâti sur 3 ans avec chaque employeur et a permis ainsi de vérifier et de compléter toutes les données portées au compte individuel de retraite de chaque fonctionnaire.
- [747] En pratique, les employeurs ont ainsi repris les données disponibles dans les dossiers agents et vérifié l'exhaustivité et la qualité des informations fournies en base CIR soit au travers des interfaces mises à disposition par le SRE soit au travers des « reportings » fournis par le SRE chaque trimestre.
- [748] Au 1^{er} janvier 2013, 88% des comptes ont été fiabilisés et complétés (soit 1,806 millions de comptes sur 2,083 millions recensés). Beaucoup d'administrations ont atteint 100 % de comptes fiabilisés. Le SRE a contribué directement à l'atteinte de ce résultat en mettant en place un marché de prestation de services pour quatorze employeurs pour le complèter de leurs comptes et l'aide à la reprise des carrières antérieures des agents pour huit employeurs¹³¹.

¹³¹ Le premier marché a permis de compléter et fiabiliser 115 000 comptes soit une contribution de 7% sur le nombre de comptes déclarés complets et transmis par les employeurs. Le second a concerné 34 000 comptes mis à jour grâce à un contact direct avec les fonctionnaires concernés.

- [749] Les fonctionnaires concernés par la mise à jour de leur compte CIR ont été impliqués sur la complétude des périodes de carrière antérieure à l'affectation chez l'employeur actuel ou la période de service national, afin de ne pas déporter la charge de travail correspondante vers des employeurs antérieurs¹³².
- [750] A l'issue de cette phase de complètement de masse, le SRE a mené des contrôles sur échantillons et a demandé aux employeurs de fournir les pièces justificatives à l'appui de chaque compte contrôlé. Cette phase de contrôle a permis de valider le dispositif et le cas échéant de demander à certains employeurs d'apporter des rectifications.
- [751] Il reste à compléter et fiabiliser les CIR pour les quatre ministères du groupe 3 et quatre autres employeurs (Météo France et l'Institut national de recherche en informatique et automatique et les deux – Agriculture et institut national de la recherche agronomique INRA – sont déjà dans le nouveau dispositif). Un plan de suivi renforcé est en cours pour garantir que l'objectif d'atteindre un taux de 100% au 30 juin 2014 sera tenu.
- [752] Dans son rapport public pour 2012, la Cour des Comptes estimait que le rythme de fiabilisation des comptes était globalement insuffisant pour espérer atteindre l'objectif de 100 % de comptes complétés au 31 décembre 2012, si aucun effort supplémentaire n'est accompli ; elle notait que « 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 ».
- [753] Si la trajectoire de complètement présentée au comité de pilotage est respectée, l'ensemble des employeurs aura basculé dans le nouveau cadre juridique donné par le nouvel article R65 pour le 1^{er} janvier 2015 : l'ensemble des demandes de départ à la retraite de la fonction publique d'Etat sera alors liquidée à partir de la base CIR.

1.2.3 Le processus de contrôle en évolution

- [754] Les progrès obtenus dans la fiabilisation de l'exactitude et de l'exhaustivité des CIR permettent de faire évoluer les modalités de contrôle sur les dossiers de pensions.

1.2.3.1 La vérification de la complétude des CIR

- [755] La complétude des dossiers est difficile à garantir. Tous les mécanismes de circuit d'information pour l'avenir et de contrôle sur l'ensemble de la carrière visent à obtenir une assurance raisonnable par trois approches complémentaires.
- [756] L'instance nationale de pilotage interministériel a demandé aux employeurs de s'engager sur liste nominative des agents. Le taux obtenu a été de 88% dossiers exacts sur ce critère.
- [757] L'approche informatique est la plus sûre et la plus productive. Une dizaine de critères ont été déterminés de façon à présumer un dossier incomplet.
- [758] Le tableau ci –dessous en donne la liste.

¹³² Les agents concernés ont reçu un relevé de carrière pré rempli, à l'image d'une déclaration d'impôt sur le revenu, à partir des éléments présents dans la base de comptes et les compléments ou modifications qu'ils ont souhaité apporter, ont été étayés par des pièces justificatives numérisées et archivées.

Tableau 60 : Liste des critères d'alerte sur des CIR incomplets

Critère	Commentaire
Comptes vides	
- C1 - Liste des dossiers non certifiés avec la cause de ce refus	Cette liste sera complétée par la date de la première demande d'affiliation ainsi que la dernière
- C2 - Liste des agents qui ont un compte certifié mais pas de carrière (comptes vides)	Cette liste sera complétée par la date de la première demande d'affiliation ainsi que la dernière
Comptes inexploitable	
- C3 - Liste des comptes avec au moins une erreur de consolidation bloquante	Toutes les erreurs bloquantes de consolidation sont concernées
Comptes présumés incomplets	
- C4 - Listes des agents qui n'ont ni carrière ni services validés avant 30 ans	
- C5 - Liste des agents possédant un grade dont la date d'effet est antérieure à la date de la première période de carrière	
- C6 - Liste des hommes nés avant 1979 qui n'ont pas de service national 133	
- C7 - Liste des agents qui ont une déclaration de détachement sortante mais pas de déclaration entrante (et inversement C8)	
- C9 - Liste des agents pour lesquels il n'y a pas eu de dernières déclarations (n-1 ou n-1 et n-2, ...) et sans cessation de fonctions	

Source : SRE

- [759] Une troisième approche s'est faite par des mesures sur dossier par échantillon au cours de l'année 2012, à l'exception des ministères non rattachés. Il en ressort des sujets récurrents sur les majorations pour enfants ou l'absence de paiement employeur.
- [760] Il reste qu'en dépit des efforts du gestionnaire retraite, nombre de mesures doivent relever du contrôle interne mis en place par les employeurs dans la mesure où l'essentiel des informations relève de son pouvoir de décision (exemple de la période de temps partiel). Ce travail est essentiel car le SRE dispose de moins d'informations garanties sur le passé avec la disparition des services spécialisés dans la retraite chez l'employeur. Une fois le système de raccordement réalisé pour tous les ministères, le SRE devra pouvoir réaliser des audits auprès des services RH ministériels, en dépit des réserves qui s'attachent, pour certains, à cette inversion totale des fonctions.
- [761] Pour autant, les résultats obtenus sont de meilleure qualité puisque le taux de révision des nouvelles pensions a baissé de 4,7 à 3%.

1.2.3.2 Le passage au contrôle sélectif et a posteriori

- [762] Le Service des pensions a fait évoluer son dispositif de contrôle des informations transmises par les ministères pour faire face à la montée en charge des dossiers de pensions alors que les rapports externes montraient l'inutilité du contrôle traditionnel. D'un contrôle auparavant exhaustif, il est passé progressivement, depuis le 1^{er} juin 2006, à un contrôle sélectif outillé informatiquement sur VISA3 et axé sur les dossiers complexes et au départ sur la qualité du traitement des propositions de pension par les ministères employeurs.

¹³³ Les statisticiens ont ainsi découvert que la proportion d'hommes exemptés dans plusieurs générations a pu atteindre 70%.

- [763] 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 avec des pièces justificatives réduites.
- [764] Les dossiers de liquidation pouvant être traités en procédure allégée sont déterminés en fonction des résultats des études de risques, des analyses de taux de révision, et de taux d'erreur suite à recontrôle par échantillon. Le passage en procédure allégée est donc continuellement adapté en fonction des retours observés en termes d'erreurs, et de facteurs de risque dans les nouveautés réglementaires.
- [765] Les dossiers de départs de parents de 3 enfants ou les départs anticipés au titre des carrières longues issus des changements législatifs de 2010 constituent des situations complexes qui, traitées comme telles ont contribué à dégrader le taux de dossiers traités en procédure allégée.
- [766] Une amélioration régulière de la part des dossiers traités en procédure allégée est attendue avec la généralisation de la mobilisation des CIR comme base de calcul des pensions.

Tableau 61 : Part des dossiers de pension traités en procédure allégée

Année	2009	2010	2011	2012	Janvier à Août 2013
Part des dossiers traités en procédure allégée	32,9%	33,3 %	26,7 %	26,3 %	28,2%

Source : SRE

- [767] L'ajustement sécurisé s'opère également à l'occasion de contrôles *a posteriori* également réalisés selon une analyse de risque sur des échantillons de dossiers, dans le délai légal de révision de la pension, soit une année après la notification au pensionné, en cas d'erreur de droit, aux termes de l'article L55 du CPCMR.

1.2.3.3 La question des vérifications sur pièces justificatives

- [768] La productivité du processus est améliorée par l'évolution des règles concernant les pièces justificatives. Les transferts automatiques s'accompagnent, de plus, d'une rationalisation des pièces constituant les dossiers papier transmis à l'appui du dossier électronique.
- [769] Conformément aux dispositions de l'article D21- 1 et -2 du CPCMR issues du décret n° 2003 -1309 du 26 décembre 2003, la règle est désormais d'effectuer le contrôle au vu du seul état des services certifié par le ministère employeur. La présentation au service des pensions des pièces justificatives rassemblées et contrôlées par les ministères employeurs n'est exigée à l'appui de la proposition que dans certaines situations, précisément définies et présentant un risque particulier. C'est le cas pour les droits à majoration ou à bonification ouverts au titre d'enfants non légitimes ou qui n'ont pas atteint l'âge de neuf ans avant le divorce de leurs parents et pour lesquels il y a lieu de prouver, par toutes pièces utiles, que la condition d'éducation, qui conditionne l'ouverture du droit, est remplie.
- [770] Cette évolution se heurte à deux freins. Dans les faits, les documents papier relatifs aux pièces essentielles restent transmis parallèlement à l'envoi électronique du dossier. En droit, la suppression des pièces justificatives peut toujours être contestée par le juge des comptes.

1.3 Une évolution qui s'insère pleinement dans les objectifs des pouvoirs publics

[771] Le SRE n'est pas soumis à une COG mais travaille sur la double orientation d'une mise en œuvre d'une réforme emblématique de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et d'une application des modifications structurelles issues des lois du 21 août 2003 et la loi du 9 novembre 2010.

1.3.1 La nouvelle gestion des pensions est la traduction d'une réforme administrative ambitieuse

[772] La mise en place d'un seul service de gestion des retraites des agents civils et militaires est issue d'une réflexion menée dans le cadre de la modernisation des politiques publiques.

[773] Sur la base du constat dressé à plusieurs reprises par la Cour des comptes¹³⁴, une réforme a été décidée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, à partir d'une triple orientation :

- Une rationalisation de l'ensemble du traitement en amont de la pension, fondée sur la mise en place avant 2013 des comptes individuels de retraite (CIR) pour chaque fonctionnaire, permettant, au delà du droit à l'information sur la retraite, un enregistrement de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière par une alimentation en continu par l'employeur au cours de la carrière. Les CIR permettront à la fois de remplir les obligations du droit à l'information et de supprimer la pré-liquidation par les services ministériels ; il est prévu à l'horizon 2011-2012, de passer à un « processus industrialisé » de liquidation des pensions reposant sur le CIR ;
- Un développement d'offres de services multicanaux aux fonctionnaires en activité et aux retraités grâce aux centres d'appels téléphoniques et l'utilisation d'internet ;
- La fusion du service des pensions et des centres régionaux des pensions dans une entité unique et la restructuration du réseau des centres régionaux

[774] Ces choix de basculement des compétences vers le SRE ont facilité les réductions d'emplois au sein des ministères tout en portant des objectifs de transformation des métiers des agents. L'objectif du gouvernement était de diminuer les coûts de fonctionnement et d'améliorer la qualité du service pour les agents en créant un opérateur unique.

1.3.2 La priorité assumée à la réduction des effectifs

[775] La réforme de la gestion des retraites de l'Etat poursuit deux objectifs d'amélioration de la qualité de service et d'efficience. Mais dès l'origine, placée sous les auspices de la RGPP, la dimension de réduction des effectifs a pris une place significative, ne serait-ce qu'en raison des marges disponibles sur ce champ dès lors qu'on a fini par accepter de placer la responsabilité du système auprès du gestionnaire unique de la retraite et non auprès d'une série d'employeurs.

[776] En s'appuyant sur l'automatisation des chaînes de production, cette recherche d'optimisation s'est portée sur le réseau du Trésor sur le versant payeur et auprès des divers ministères désormais cantonnés à la seule fonction de renseignement des agents.

¹³⁴ En particulier dans son rapport public annuel de février 2008 consacré au système de gestion des pensions.

1.3.2.1 La réorganisation du réseau payeur

- [777] Le réseau comptable du Trésor a été refondu en quelques années, avec le souci de ne pas prendre de mesure trop radicale puisque parallèlement s'opérait la fusion des branches impôt et comptabilité publique. S'agissant de la retraite, le nombre de centres de paiement a été divisé par deux : 12 en métropole et 5 outre mer dans lesquels l'accueil physique est conservé.
- [778] La Cour des comptes a noté que l'estimation initiale de 33% avait été réduite à 19%, soit une suppression de 190 postes.
- [779] Pour autant, les relations avec les retraités restent importantes avec 450 000 contacts par an pour la gestion des paiements, les changements de coordonnées. La qualité de service a été améliorée avec une évolution de la vocation des centres. Deux d'entre eux (Rennes et Bordeaux) ont été transformés en centres de service retraite qui centralisent l'ensemble des appels téléphonique au SRE. Ces deux centres mobilisent l'expérience d'agents chevronnés et intègrent de nouveaux collègues issus des centres appels ; ils gèrent 95% des appels sans basculer sur les services gestionnaires.

1.3.2.2 La réduction des effectifs au sein des ministères employeurs

- [780] Les cibles de réduction d'emploi ont du être révisées à la baisse compte tenu d'une nouvelle estimation de la charge des reconstitutions de carrière dans les ministères. Mais les campagnes d'estimation des effectifs concernés dans les ministères employeurs soulignent une tendance déflationniste marquée.
- [781] La Cour des comptes notait en 2012 que les cibles 2016 appréciées en 2010 portaient sur 50% des effectifs. Après actualisation, la réduction de 41% se traduit par une suppression de 567 ETP dans les ministères à l'horizon 2016.
- [782] Le SRE a de son coté pu obtenir des réponses du même ordre, plutôt supérieures avec 473 ETP déclarés supprimés pour 2013.

Tableau 62 : Réduction d'effectifs consacrés à la retraite dans les ministères

	2007	2010	2012	2013
Personnes physiques (PP)	1 704	1 550	1 197	1 121
Evolution PP *		- 154	- 507	- 583
Evolution PP (en %)*		-9%	-30%	-34%
ETP	1 418	1 299	1 021	945
Evolution ETP*		- 119	- 397	- 473
Evolution ETP (en %)*		-8%	-28%	-33%

* Les gains sont calculés par rapport à l'année 2007 (les résultats ETP ont été arrondis au plus près)

Source : SRE-enquête auprès des ministères

- [783] Cette enquête montre également que 90% des gains d'effectifs sont concentrés dans le groupe des plus gros employeurs (3) encore en cours de raccordement au nouveau système PETREL. Avec les repositionnements des services, le SRE peut en attendre de nouveaux gains de productivité, actuellement non quantifiés.

2 UNE EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE QUI S'ARRETE AUX PORTES DU REGIME

- [784] De multiples apports émanant de la Cour des comptes comme des Assemblées ont souligné l'importance de cette réforme et ses difficultés de mise en œuvre¹³⁵.
- [785] Tous se placent dans le cadre d'une réorganisation de services de l'Etat sans faire référence à la sphère des organismes de protection sociale. Pour la mission, la logique des évolutions réalisées et les perspectives nouvelles ouvertes par le droit à l'information imposent de réfléchir dans une logique de régime spécial de protection sociale.
- [786] La double individualisation, budgétaire et organique, mise en œuvre s'est arrêtée au seuil du régime de retraite.

2.1 Des outils budgétaires pour suivre la charge des pensions publiques

- [787] Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances en 2006, c'est un compte d'affectation spéciale (le CAS Pensions) qui porte, hors du budget général, l'intégralité des dépenses et recettes au titre du régime des fonctionnaires civils et des militaires. En contrepartie, le budget général assume, au travers des ministères employeurs de fonctionnaires et militaires, la charge de la contribution patronale et des retenues salariales à verser en recettes au CAS Pensions. La contribution patronale du régime étant calculée de façon à équilibrer budgétairement le régime et donc le compte, elle conduit à faire porter par le budget général, qui est déficitaire, le besoin de financement du régime.
- [788] Par ailleurs, un document budgétaire dédié aux pensions a été créé afin d'informer la représentation nationale de l'évolution des comptes des régimes spéciaux, au premier rang desquels le régime des pensions de l'Etat compte tenu de son poids dans le déficit annuel et la charge de la dette.

2.1.1 La rédaction d'un jaune budgétaire

- [789] Depuis l'année 2011 le gouvernement présente au Parlement un rapport sur les pensions de retraite de la FP annexé au projet de loi de finances sous la forme d'un « jaune budgétaire » qui vise à retracer l'effort publics sur une politique publique déterminée et intersectorielle.
- [790] L'enjeu en termes de masses de crédits budgétaires reste donc presque aussi considérable que sous le dispositif en vigueur avec l'ordonnance organique de 1959. Entre 2006 et 2010, 8 % de la progression des dépenses du budget de l'État est due à l'accroissement du besoin de financement des pensions des fonctionnaires de l'État.
- [791] La croissance de la part du budget de l'État consacrée à la charge des pensions civiles et militaires de retraite est tendanciellement en très nette hausse mais ralentit jusqu'en 2010. Entre 1990 et 2005, celle-ci a augmenté de 51 %, passant de 8,4 % du total des dépenses du budget général à 12,7 %.

¹³⁵ Voir notamment le rapport d'information de M Thierry Foucaud et de Bertrand Auban au nom de la commission des finances du Sénat du 11 oct. 2007.

[792] Ce document illustre la charge des pensions dans le budget de l'Etat, le poids de la contribution¹³⁶ de l'employeur qu'il convient d'apporter pour « équilibrer » le compte. Toute choses égales par ailleurs, il donne une idée du niveau de contribution nécessaire pour les employeurs à terme au sein de la CNRACL quand le régime sera parvenu à pleine maturité démographique.

2.1.2 La création du compte d'affectation spéciale consacré aux pensions

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

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

[795] Au sens de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), le compte d'affectation spéciale CAS « Pensions » constitue une mission qui regroupe trois programmes, chacun décliné en actions, conformément à la loi organique.

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

[797] Le programme 741 retrace les pensions servies en application du code des PCMR ainsi que les allocations temporaires d'invalidité (ATI).

[798] Le programme 742 retrace les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCÉM).

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

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

[801] La contribution employeur pèse donc directement sur les programmes des ministères employeurs en tant que dépense du titre 2. Le taux de la contribution est fixé à 68,59% de la masse salariale pour les fonctionnaires civils et atteint 121,55% pour les militaires¹³⁷.

[802] Le coût total des personnels (actifs et retraités) est ainsi imputé sur chaque budget ministériel, la charge pour pensions dépendant de la masse salariale servie.

¹³⁶ Cette contribution évolue constamment à la hausse, à tel point qu'un taux figé a dû être déterminé (taux Lépine) pour faciliter les analyses sur l'amélioration de la productivité dans le secteur public.

¹³⁷ Voir l'évolution en fiche jointe

2.2 La création d'un service à compétence nationale au sein de la DGIFP

- [803] Le SRE a été créé par le décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 sous la forme d'un service à compétence nationale rattaché au directeur chargé de la gestion publique au sein de la Direction générale des finances publiques et installé à Nantes comme le service des pensions auquel il succède.
- [804] Il est chargé de la mise en œuvre de la gestion administrative et financière du régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Il assume trois types de missions : il tient les comptes individuels de retraite, y enregistre et contrôle les droits à pension, assure l'information auprès des bénéficiaires du régime de retraite ; il liquide et concède les pensions ; il assure la gestion des comptes des retraités de l'Etat dont il est l'interlocuteur (...).
- [805] Les centres régionaux des pensions ont été transformés en centres de gestion des retraites. Leur nombre a été divisé par deux : 13 centres sur les 27 existants ont été supprimés en 2011. Ce regroupement s'est traduit par la suppression de 60 ETP.
- [806] Le fonctionnement du SRE est pleinement intégré au sein de la DGIFP. Pour ses responsables, il est un des métiers de la DGIFP. Les orientations¹³⁸, les statuts, les applicatifs sont travaillés et mis en œuvre au nom du ministère de l'économie et des finances.
- [807] Les projets nouveaux, de type ONP, loin de préparer une prise de distance avec le ministère de rattachement ont accru l'intégration.
- [808] Au sein du panel d'indicateurs utilisés pour déterminer l'intéressement à la DGIFP, le métier retraite apparaît à travers un indicateur ciblant la qualité de service rendu, notamment dans le but d'éviter tout arrêt de rémunération pour l'agent. Cet indicateur est le pourcentage de demandes de départs en retraite urgents concédées, liquidées ou mises en paiement dans le délai de deux mois.
- [809] A cet égard, la DGIFP est au SRE ce qu'est la DRS pour l'établissement de Bordeaux.

2.3 La gouvernance du régime des fonctionnaires reste atypique

- [810] La création d'un régime de plein exercice n'est pas envisagée à ce stade.
- [811] La direction générale de la comptabilité publique soulignait dans une note du 10 avril 2007 les arguments en faveur d'une gestion non personnalisée du régime. La prise en charge par le service des pensions de la fonction paiement était écartée en raison de l'imbrication des systèmes d'information comptables et parce qu'elle se traduirait par un transfert de service déconcentré vers l'administration centrale. A l'inverse, l'absorption de la gestion des pensions par le réseau du trésor public aurait constitué une régression par rapport à la création récente du CAS. Et le regroupement des deux fonctions dans un nouvel établissement public constituerait une « externalisation d'une mission régaliennne » qui imposerait un fonds de roulement important impossible à supporter en dépense budgétaire nette.
- [812] C'est donc la formule du service à compétence nationale qui était privilégiée et a été mise en œuvre, avec une autorité fonctionnelle du SRE sur les centres régionaux des pensions (CRP), les uns et les autres restant rattachés à la DGIFP.
- [813] Dans ce contexte redéfini, la gouvernance du SRE se distingue de celle des autres régimes de protection sociale à trois niveaux.

¹³⁸ Voir le document de démarche stratégique de la DGIFP appelé « une stratégie de confiance 2013-2018 »

2.3.1 Une absence d'association des partenaires sociaux à la gestion d'un « régime » de quatre millions de ressortissants (actifs et retraités)

- [814] Les partenaires sociaux ne sont pas associés à la gestion du régime dans un conseil d'administration. Les fonctionnaires d'Etat sont ainsi la seule catégorie de salariés qui ne soit pas représentée dans un organe de concertation pour un domaine et une prestation qui, pour certains peut représenter une durée de pension plus longue que la période d'activité.
- [815] C'est une différence majeure avec la CNRACL, dont les représentants sont élus, ce qui leur confère une grande légitimité, à travers la connaissance qu'ils acquièrent dans le copilotage du régime.
- [816] Au sein de l'Etat, les seules instances de dialogue avec les organisations syndicales sont les conseils supérieurs de la fonction publique qui ne sont consultés que sur les textes à dimension statutaire.
- [817] Il s'en suit que la plupart des décrets de mise en œuvre de la réforme des retraites de 2010 concernant la fonction publique n'ont fait l'objet d'aucune consultation formelle en amont de leur publication alors qu'un des enjeux principaux était le rapprochement d'un certain nombre de règles avec le régime général. A l'inverse, l'ensemble des textes de mise en œuvre de la réforme concernant ce dernier ont été soumis pour avis au conseil d'administration de la CNAV.

2.3.2 C'est désormais le seul régime spécial qui ne soit pas géré par une caisse.

- [818] Tous les régimes spéciaux d'entreprise, fondés sur les mêmes principes quasi statutaire que ceux qui régissent la FPE se sont progressivement réorganisés pour faire émerger une gouvernance associant des représentants des affiliés.
- [819] Une caisse de retraite distincte de l'employeur de rattachement est nécessaire pour travailler sur des logiques de long terme, qui diffèrent des enjeux budgétaires annuels ou pluriannuels qui doivent être assumés par ailleurs pour assurer l'équilibre.
- [820] Cette dimension parfaitement intégrée à la CNRACL et pour tous les régimes que gère la CDC n'est pas perçue au sein de l'Etat comme une nécessité, encore moins comme une évidence.
- [821] Le contraste entre le volontarisme des décisions concernant la nouvelle chaîne des pensions et la faiblesse de sa traduction organique semble traduire une très forte réticence des représentants du personnel mais plus encore des responsables de l'administration d'Etat des évolutions sur ce point.

2.3.3 Même si le SRE participe à la dynamique collective, la direction en charge des régimes de retraite n'a aucune prise sur son fonctionnement

- [822] Le SRE participe aux travaux sur le Benchmark en réfléchissant à la définition d'indicateurs synthétiques plus représentatifs de la performance de chaque régime. Il s'attache à être force de proposition dans le groupe de travail mais les échanges ne vont pas au-delà. Cette situation est regrettée de part et d'autre.

- [823] Il est clair qu'en miroir de l'intégration organique de la DGFIP avec le SRE, la proximité de la DSS avec le régime général soulève des interrogations que l'autonomie de jugement de même que les réflexions connues sur les convergences possibles ou souhaitées du mode de calcul des pensions font craindre au Minefi-SRE une dépossession de ses outils et une banalisation de son fonctionnement.
- [824] Pourtant d'un coté comme de l'autre, les services gestionnaires ont besoin de guidance externe sur la performance et la qualité de service. Au SRE, le jaune budgétaire ne peut en tenir lieu et il est dommage de ne pas faire converger les orientations sur ces points portées par les administrations de rattachement et les COG.
- [825] Pour la mission, il faut distinguer les régimes des caisses ou des services qui les gèrent. La réglementation des régimes publics pourra évoluer dans et pour l'avenir. Des questions d'actualité se posent aux régimes spéciaux de retraite et l'Etat devrait distinguer sa fonction d'employeur de celle de gestionnaire de régime.
- [826] Le développement de ces questions dépasse le cadre de ce rapport¹³⁹. Mais pour la mission, l'avenir du SRE ne pourra se réfléchir qu'en miroir de celui de la CNRACL compte tenu de la proximité des publics et de la communauté des problématiques qui les sous-tendent.
- [827] L'un comme l'autre sont confrontés à une tendance structurellement déficitaire adossée à une réglementation voisine même si leur maturité démographique différente fait apparaître une situation plus favorable pour quelques années à la CNRACL. L'un comme l'autre doivent gérer une relation avec des usagers dépourvus de guichet et porteurs de droits à l'information.

2.4 L'absence de stratégie commune des régimes publics

- [828] Aucun des deux régimes ne cherche ni ne souhaite une démarche commune au-delà de contacts informels. Le SRE souligne qu'une telle orientation serait en contradiction avec les démarches de réforme portées par le gouvernement au sein de la DGIFP. La CNRACL met l'accent sur les spécificités de gestion de part et d'autre.

2.4.1 Les contacts avec la CNRACL sont réduits au strict minimum

- [829] Des relations interpersonnelles existent pour la gestion commune de dossiers de retraités, ou occasionnellement en échange de point de vue sur des questions plus générales. L'essentiel tourne autour des pratiques professionnelles.
- [830] Les questions d'ordre juridique peuvent donner lieu à des relations plus nourries entre les chefs de service mais sans traduction organisationnelle commune ou permanente.
- [831] Quelques dossiers plus lourds nécessitent des actions communes : la gestion des suites de la décentralisation pour les agents ayant un droit d'option après détachement, le suivi des agents ayant changé de service après les réorganisations qu'a connu l'Etat, ou les relations avec le RAFP puisque c'est le SRE qui transmet la demande de pension.
- [832] Enfin lors de l'intégration dans la fonction publique des fonctionnaires mahorais, le SRE aurait proposé à la CDC une structure locale commune même transitoire, sans suites.

¹³⁹ L'amendement adopté lors de l'adoption de la loi du 9 novembre 2010, qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur la création d'une caisse des retraites de l'Etat, manifestait déjà le souhait du Parlement que la réflexion se poursuive sur la réforme du SRE.

2.4.2 Une réglementation quasi identique qui faciliterait des actions communes

- [833] Dans des régimes soumis à des changements de réglementation aussi fréquents, le suivi, la mise à disposition et l'interprétation de la réglementation mobilisent de nombreuses ressources intellectuelles et humaines. Les deux régimes font ce travail chacun de leur côté et pour leur compte même si des échanges informels et réguliers entre les bureaux juridiques permettent de faire converger les interprétations.
- [834] L'instruction réglementaire mise en ligne par la CNRACL est très complète, est donc effectivement utilisée par le SRE mais elle ne couvre pas le périmètre des pensions de retraite ou d'invalidité des militaires, ou la spécificité de certaines réglementations concernant les catégories actives qui ressortent d'une autre réglementation.
- [835] Le SRE estime que les outils qu'il met en ligne pour les employeurs comme les fonctionnaires sont plus appropriés que l'instruction détaillée de la CNRACL qui risquerait de porter un message d'implication des employeurs inverse des objectifs de la réforme.
- [836] Le partage de cette documentation réglementaire commentée mériterait une étude de faisabilité compte tenu des enjeux d'harmonisation de positions entre les trois fonctions publiques et des coûts d'entretien d'une fonction d'expertise (rare et souvent âgée) dans chacun des régimes.
- [837] Par ailleurs d'autres pistes de collaboration sont susceptibles d'apporter des gains de service et de qualité aux affiliés comme de performance aux financeurs.
- [838] La mise en commun de certains développements informatiques (système de gestion de la relation clientèle notamment) comme le fonctionnement commun de la plateforme téléphonique sont deux thèmes de travail commun envisageables.
- [839] La question de l'action sociale se pose dans des termes différents puisqu'elle imposerait de revoir au sein de l'Etat les orientations de gestion prises jusqu'alors.

3 UNE EFFICIENCE QUI NE PEUT QUE S'AMELIORER

- [840] Le SRE a amélioré ses résultats tant du point de vue de la performance que de la qualité. Il répond aux référentiels administratifs auxquels il est soumis comme organisme public et soutient la comparaison avec les régimes de protection sociale comme en témoigne le benchmark.

3.1 Des résultats probants sur les différents champs du service aux affiliés

- [841] Le SRE suit des indicateurs de qualité de la liquidation tels qu'ils sont rappelés dans le rapport conjoint Igas-Igf sur la mesure de la performance des régimes de retraites.

Tableau 63 : Les indicateurs de résultats 2011 sur l'activité du service

92,67 % dossiers de départs en retraite urgents traités dans le délai de 2 semaines

97 % dossiers de départs en retraite urgents traités dans le délai de 2 mois
 85,21 % de dossiers de pensions de réversion traités dans le délai d'1 semaine
 91,08% de taux de contentieux sur les liquidations favorables 91,08 %
 2% de taux d'erreur avec incidence financière (2010) pour une cible de 3%
 6% de taux de révision des pensions pour erreur (2010) pour une cible de 8%

Source : Source : SRE

- [842] Il répond aussi à l'objectif n°9 assigné par le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » destiné à « optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension ».
- [843] Le suivi des résultats montre une stabilité de cet indicateur contraignant sur les trois dernières années autour d'un niveau de 96-97%.
- [844] Participant au benchmark des organismes de protection sociale, le SRE démontre que sa performance est aux standards des régimes, ainsi que le montre le tableau joint sur les résultats des principaux régimes de retraite.

Tableau 64 : RE400 - POURCENTAGE D'ATTRIBUTIONS DE DROITS PROPRES MIS EN PAIEMENT DANS LE DELAI REQUIS

Nombre d'attributions de droits propres mis en paiement dans le mois qui suit la première échéance due pour les futurs retraités résidant en France et à l'étranger

Nombre total d'attributions de droits propres pour cette population				
RE400	2009	2010	2011	2012
<u>CNAV</u>	96,43	96,51	93,79	95,78
<u>CNIEG</u>	100	100	100	100
<u>CNRACL</u>	99,6	99,99	100	99,96
<u>CRPCEN</u>	90,27	85,62	85,17	89,93
<u>IRCANTEC</u>	87,11	89,72	89,46	94,25
<u>MSA</u>	89,03	89,44	87,54	85,37
<u>RSI</u>		70,4	67,41	68,86
<u>SRE</u>	99,11	99,72	99,78	99,84

Source : Benchmark DSS- informations régimes

- [845] Il en va de même pour les pensions de réversion.

Tableau 65 : RE500 - POURCENTAGE D'ATTRIBUTIONS DE DROITS DERIVES MIS EN PAIEMENT DANS LE DELAI REQUIS d'un mois

Nombre d'attributions de droits dérivés mis en paiement dans le mois qui suit la première échéance due pour les résidents en France et à l'étranger

Nombre total d'attributions de droits dérivés pour cette population				
RE500	2009	2010	2011	2012
<u>CNAV</u>	78,88	86,36	81,02	89,4
<u>CNIEG</u>	100	100	100	100
<u>CNRACL</u>	82,58	83,8	84,73	90,17
<u>CRPCEN</u>	67,58	82,35	90,53	83,06
<u>IRCANTEC</u>	90,01	91,38	91,74	90,68
<u>MSA</u>	82,61	83,56	81,58	87,06

<u>RSI</u>		42,58	27,9	30,06
<u>SRE</u>	86,24	86,34	85,26	83,64

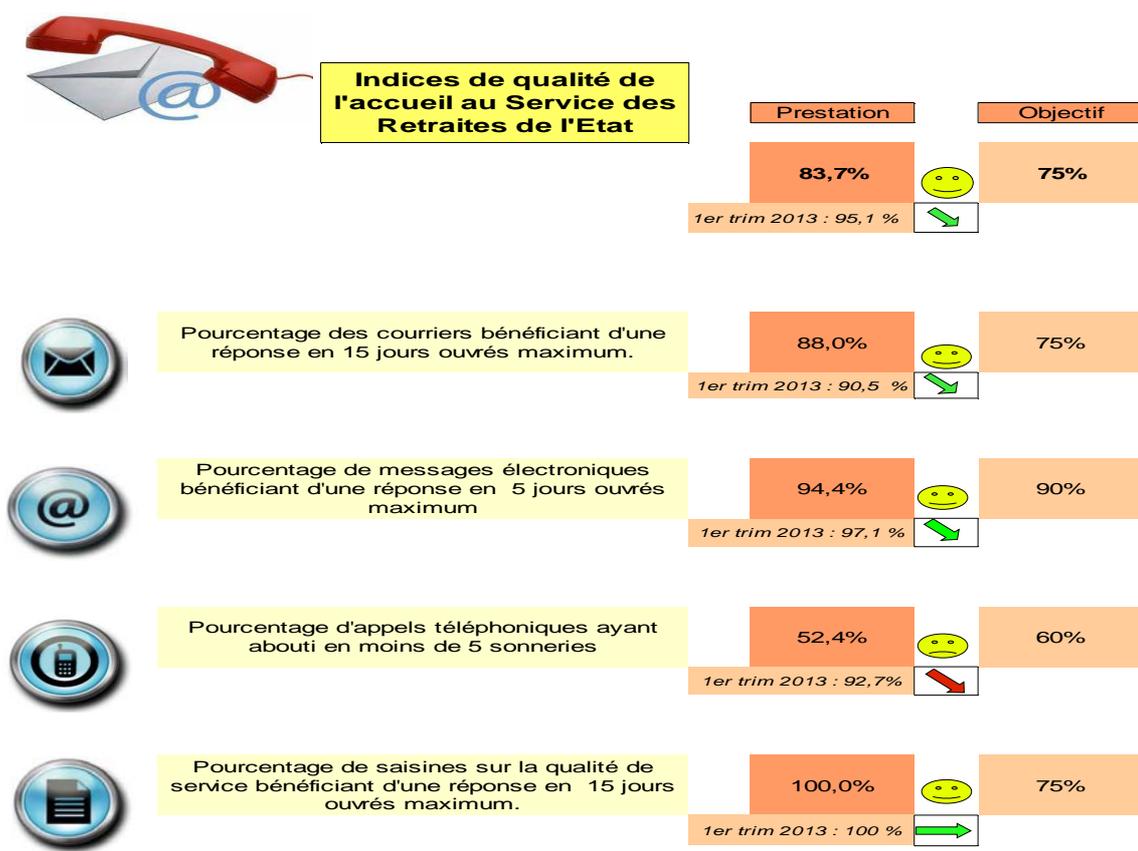
Source : Benchmark DSS-informations régimes

3.2 Des améliorations envisagées sur les outils de la qualité de service

[846] En matière de qualité de service, le SRE, en tant qu’administration de l’Etat, se cale sur le référentiel peu contraignant de la charte Marianne. Il en respecte largement les objectifs même si les performances de l’accueil semblent varier sensiblement selon la période de l’année.

Tableau 66 : Résultats atteints au regard des engagements de qualité du référentiel Marianne

BAROMETRE DE LA QUALITE DES SERVICES PUBLICS AU SERVICE DES RETRAITES DE L'ETAT - 2ème trimestre 2013 -



Source : SRE

- [847] Le SRE est conscient des faiblesses de la relation usager qu'il doit prendre en charge avec le retrait organisé des services de retraite des ministères. Il sait que la perception de la qualité des prestations du SRE ne dépendra plus seulement de sa maîtrise de la réglementation sur les retraites. Il doit gérer la demande croissante de services en ligne et les obligations liées à l'exercice du droit d'information retraite. Comme la CNRACL, il doit répondre à des attentes apparemment contradictoires en combinant la gestion de processus industrialisés avec une gestion personnalisée de la relation clientèle.
- [848] La conception d'un portail usager est directement destinée à promouvoir l'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur. L'actuel site d'information va évoluer vers un portail internet interactif, comme en possède la majorité des régimes, à partir du développement d'un bouquet de services personnalisés en ligne : consultation de son compte CIR ou compte pensionné, déclenchement des documents, y compris d'information retraite, estimation indicative globale en ligne, simulation spécifique fonction publique de l'Etat.
- [849] Le bouquet de services en ligne offert à l'utilisateur sur le Portail permettra également au service des retraites de l'Etat de travailler plus efficacement, en rendant le fonctionnaire acteur (saisie des données, contrôles et transmission à l'administration...).
- [850] Le portail permettrait à la fois à chaque fonctionnaire de trouver des réponses à la plupart de ses questions de manière autonome, pour concentrer la relation téléphonique sur les cas les plus complexes ou nécessitant un accompagnement personnalisé.
- [851] Ce sujet qui n'était jusqu'alors pas prioritaire dans les investissements portés par la DGFIP devient pour le gestionnaire du service un enjeu essentiel dans l'environnement auquel il est soumis.

3.3 Une performance qui ne peut que s'améliorer, intrinsèquement et par comparaison avec la CNRACL

3.3.1 Le SRE dispose de deux réserves de productivité

- [852] Les coûts de gestion et de liquidation du SRE ont été analysés dans la mission précitée. Les chiffres sont présentés en fourchette en raison des incertitudes qui s'attachent à l'intégration dans des coûts encore portés par les ministères employeurs et jusqu'alors peu documentés. Selon la mission, le coût unitaire de gestion d'une PCMR serait de 25 à 30 € ; le coût unitaire de liquidation d'une pension de droit direct se situerait dans une fourchette de 360 à 450 € pour l'année 2012.
- [853] En 2013, le SRE au vu de l'enquête effectuée auprès des employeurs présente désormais un coût global plus précis de 26,7 € par ressortissant, se ventilant en 15,4 € pour la part SRE + CDG et de 11,3 € pour les employeurs.
- [854] En dynamique, par delà les efforts de gestion qu'il peut porter, le minefi (DGFIP-SRE) dispose de deux réserves d'amélioration de productivité : le réseau payeur qui pourrait être encore techniquement concentré et la réduction tendancielle d'effectifs sur les services employeurs rendue possible par le basculement vers le SRE de l'intégralité des responsabilités de gestionnaire de la retraite.

3.3.2 La CNRACL se trouve dans une position moins facile

- [855] Les employeurs affiliés à la CNRACL relèvent de deux réseaux distincts vis-à-vis desquels elle se situe dans une position délicate. Elle a besoin d'eux pour assurer une première ligne d'information et de filtre par rapport aux agents non seulement pour conserver une position d'expertise et de focalisation sur le calcul de la retraite mais surtout parce qu'elle serait, avec son organisation actuelle, dans l'incapacité de gérer 46 000 employeurs en direct.
- [856] En même temps, la CNRACL est dépourvue de toute marge d'intervention sur les processus internes RH tant des collectivités que des établissements. Grâce aux conventions de partenariat signées avec les deux réseaux, le gestionnaire dispose de facilités pour démultiplier l'information et les relais et orienter les gestionnaires RH vers une relative standardisation des pratiques. Mais chaque collectivité ou établissement reste pleinement autonome dans la définition de son organisation et de ses priorités.
- [857] Tout concourt à inciter les employeurs locaux et leurs services chargés de la retraite à rester attachés à prendre en charge ces fonctions d'appui conseil auprès des agents : la part des agents de catégorie C qui ne pourront accéder au même niveau d'autonomie sur les outils dématérialisés dans la gestion d'un parcours de retraite autonome et éclairé, l'intérêt que les employeurs attachent à faire de cette fonction retraite un élément de la prise en charge des RH, et l'attachement que portent les services concernés à des fonctions ingrates mais valorisantes en termes de conseil statutaire.
- [858] A la différence de l'Etat, l'amélioration de productivité du processus de gestion de la retraite par la caisse résultera pour une part seulement de ce qui dépend de ses propres actions. Et l'essentiel des gains sera au mieux partagé et plus vraisemblablement obtenu pour l'essentiel comme ce fut le cas à l'Etat au sein des services RH des employeurs.
- [859] Parallèlement, les marges de productivité au sein de l'Etat sont importantes du fait de la réduction tendancielle de l'investissement des ministères employeurs placés en double contrainte de réduction des effectifs et de vérification du transfert des fonctions de pré liquidation au SRE.
- [860] Elles sont potentiellement encore plus sensibles au sein des services payeurs. Dès l'instant où un processus de paye est automatisé, rien n'impose de limiter la concentration si ce n'est le maintien d'un lien avec les pensionnés, que le SRE peut assumer. La forte réduction du nombre de centres a été freinée par de pures considérations sociales. L'exemple de la CNRACL est là pour montrer qu'une alternative est possible avec la centralisation intégrale des paiements auprès d'un caissier unique au sein de la DRS.
- [861] Au total, l'écart risque de se creuser avec l'Etat qui fera apparaître une concentration croissante de ses opérations parallèlement à une montée en charge qualitative des services apportés aux usagers par la pression du droit à l'information.
- [862] Dans cette comparaison, la CNRACL pourrait se trouver handicapée par le mode de gestion mutualisé intrinsèque à ses gestions multi-fonds qui ne permet pas de faire apparaître des coûts précis auditables donc compréhensibles comme l'a montré le rapport Igas Igf d'août 2012¹⁴⁰ sur la performance des régimes de retraite. A l'inverse, l'Etat gagnera en clarté analytique avec l'intégration progressive des coûts résiduels des ministères employeurs aujourd'hui possible.

¹⁴⁰ Rapport conjoint sur la mesure de la performance de gestion des organismes gestionnaires des régimes obligatoires de retraite de base.

PIECE JOINTE : LE REGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT SPECIFIQUE PARMIS LES REGIMES SPECIAUX PUBLICS

[863] Le régime de la fonction publique de l'État couvre les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires. Porté par le budget de l'État dans le cadre du compte d'affectation spéciale « Pensions », il est alimenté depuis 2011 par une cotisation salariale au taux de 8,12 % et, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, par une contribution des employeurs qui permet d'équilibrer les dépenses, aux taux de 65,39 % pour les civils et de 114,14 % pour les militaires.

[864] A la CNRACL, si le taux salarial est identique, la contribution des employeurs est de 27,30 % en 2011.

Tableau 67 : Evolution actée des taux de cotisation salariale des fonctionnaires et des ouvriers d'État

2010	2011	/10/12	31/2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7,85%	8,12%	8,39%	8,49%	8,76%	9,08%	9,40%	9,72%	9,99%	10,26%	10,53%	10,80%

Source : « Jaune budgétaire » rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique

[865] Le taux de cotisation salariale applicable aux agents contractuels de la fonction publique cotisant au régime général et à l'Ircantec, passe de 9,03 % en 2011, à 9,80 % en 2017.

Tableau 68 : L'évolution comparée du taux de contribution patronale des composantes des régimes des trois fonctions publiques et des ouvriers de l'Etat

Année pension civiles	ATI	militaires	CNRACL	FSPOEIE	
2006	49,90 %	0,30 %	100,00 %	27,30 %	10,34 %
2007	50,74 %	0,31 %	101,05 %	27,30 %	10,34 %
2008	55,71 %	0,31 %	103,50 %	27,30 %	24,00 %
2009	60,14 %	0,32 %	108,39 %	27,30 %	27,00 %
2010	62,14 %	0,33 %	108,63 %	27,30 %	30,00 %
2011	65,39 %	0,33 %	114,14 %	27,30 %	33,00 %
jan-oct.					
2012	68,59 %	0,33 %	121,55 %	27,30 %	33,00 %
nov-déc.					
2012	68,59 %	0,33 %	121,55 %	27,40 %	33,23 %

Source : Jaune pensions 2013

[866] L'évolution plus forte qu'à la CNRACL du niveau de la cotisation d'équilibre des pensions civiles et militaires souligne la différence de maturité des deux régimes.

- [867] Une autre différence porte sur la part des poly pensionnés parmi les pensionnés âgés de 60 ans ou plus des différents régimes. En 2008, elle était de 68 % dans le régime des pensions militaires de retraite, de 75 % à la CNRACL et au FSPOEIE, contre 40 % dans le régime des pensions civiles de retraite de l'État et 38 % à l'IRCANTEC. À titre de comparaison, la proportion de poly pensionnés était de 38 % parmi les pensionnés du régime général.
- [868] Au sein de la fonction publique d'Etat, 60% des pensionnés relèvent du seul régime des fonctionnaires ; 33% perçoivent deux pensions et près de 7% ont cotisé dans trois régimes ou plus. Cette répartition est très proche de celle des retraités du régime général.
- [869] A l'inverse à la CNRACL, $\frac{3}{4}$ des pensionnées relèvent de plusieurs régimes : deux à 59%, trois pour 13,8% et quatre pour 1,7% d'entre eux.
- [870] Aucun pensionné ne peut cumuler une pension civile de l'État et une pension CNRACL, étant donné qu'une pension unique est versée par le dernier des deux régimes auquel l'agent a été affilié.
- [871] Selon une étude de la DREES menée à partir de l'échantillon inter régimes de retraités 2008 (EIR), le montant mensuel moyen de l'avantage principal de droit direct perçu par les fonctionnaires civils de l'État « uni pensionnés » est supérieur à celui des poly pensionnés (2 012 euros, contre 1 840 euros).
- [872] En vingt ans le nombre de pensionnés de l'Etat a augmenté de 80% pour atteindre 1,8M en 2011. Sur la même période la hausse était du double à la CNRACL soit 164% pour atteindre 1,06M.
- [873] Depuis 1990, le nombre de départs à la retraite a fortement augmenté tant pour les fonctionnaires civils de l'État (+ 90 %) que pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (+ 119 %).
- [874] Sur la période 2000-2011, la progression de la pension moyenne a été dans tous les cas supérieure à l'évolution des prix hors tabac, les progressions les plus importantes ayant concerné les pensions de la fonction publique hospitalière (+7,9%) et les ouvriers d'État (+8,3%) quand la pension moyenne de la FPE évoluait de +4,7% et celle des fonctionnaires territoriaux de 2%.
- [875] En 2011 le montant moyen des nouvelles pensions atteint 1875€ en FPE pour 1189€ chez les fonctionnaires territoriaux et 1374€ pour les fonctionnaires hospitaliers.
- [876] Ces différences s'expliquent par la durée des carrières et la proportion de catégories les mieux rémunérées. A la CNRACL, la part des catégories C est plus élevée et les carrières sont courtes, représentant en moyenne 27 années et 4 mois de services en 2011, tandis que s'agissant de l'État, la durée moyenne des services est de 32 ans et 8 mois pour les fonctionnaires civils dont une proportion importante effectue une carrière complète ; ainsi, quand la durée totale validée dans le régime est de 34,4ans pour la FPE, elle est de 30,3 ans pour la FPH et seulement de 27 années pour la FPT.