

La numérisation des retraites de l'État : les secrets d'une réforme réussie

par

■ **Alain Piau** ■

Chef du service des retraites de l'État, direction générale des Finances publiques

En bref

Payer à l'heure le fonctionnaire partant en retraite, en respectant tous les droits acquis au fil de sa carrière, voilà la mission que remplissait sereinement depuis des lustres le service des retraites de l'État. Cependant, un manque d'efficacité criant en ces périodes de restriction du personnel de la fonction publique, doublé d'une difficulté à renseigner de façon fiable les agents sur leur dossier au fil de leur carrière, ont rendu nécessaire une évolution en profondeur de pratiques marquées par une culture administrative prégnante. La transformation numérique mise en œuvre dans le service va alors restructurer les métiers traditionnels de la gestion et du contrôle des dossiers et faire émerger deux nouveaux métiers, ceux de conseiller et de gestionnaire de compte, au service des fonctionnaires tout au long de leur vie professionnelle. Tout cela s'est fait rapidement, sans rupture du service ni conflits visibles, et a même affirmé, chez les agents, la fierté de leur expertise et du service rendu.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé avec le soutien de la Direction générale des entreprises (ministère de l'Économie et des Finances) et grâce aux parrains de l'École de Paris du management :

Algoé¹ • Caisse des dépôts et consignations • Carewan¹ • Conseil régional d'Île-de-France • Danone • EDF • Else & Bang • ENGIE • FABERNOVEL • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • Groupe OCP • GRTgaz • HRA Pharma² • IdVectoR² • IPAG Business School • L'Oréal • La Fabrique de l'industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie et des Finances – DGE • RATP • Renault-Nissan Consulting • SNCF • Thales • UIMM • Ylios¹

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Management de l'innovation

Le service des retraites de l'État (SRE) est installé à Nantes, mais sa vision est nationale. Son périmètre d'action englobe tous les fonctionnaires de l'État, civils, militaires et magistrats, soit 2,1 millions d'affiliés et 2,3 millions de pensionnés retraités. Il gère également diverses prestations anciennes, tels les avantages viagers, les pensions militaires d'invalidité, les retraites des combattants, celles des ministres des cultes d'Alsace-Moselle, ou encore, la surcomplémentaire de l'ORTF. En 2017, ce service employait directement 451 agents.

Pourquoi changer un système qui, jusque-là, fonctionnait de façon satisfaisante? Dans la pratique, le fonctionnaire n'existait pour le service qu'à partir du moment où il déposait sa demande de départ en retraite. S'ensuivait alors toute une série d'étapes, chaque dossier étant traité par un agent de l'administration d'emploi qui le remplissait, de façon quasi artisanale, avant de le transmettre à son collègue du service en aval qui, lui, le peaufinait, le tout accompagné de beaucoup de contrôles. Le service rendu à l'utilisateur était inégal et peu développé pour les actifs, et encore moins pour les pensionnés, mais l'exactitude des liquidations et le respect des délais étaient, eux, très bons. Cette dimension culturelle était très intégrée socialement, les ministères employeurs préférant généralement ne pas remettre en question le système afin de préserver la paix sociale en leur sein et les syndicats étant, quant à eux, très attachés au rôle de conseil auprès des salariés qu'ils s'étaient attribué. Cette situation était assez bloquée, d'autant que personne, au sein du ministère des Finances, ne trouvait à y redire. Pourtant, ce service occupait un total de 2 800 personnes pour traiter les 45 000 départs en retraite annuels, ce qui était au final fort peu efficient.

« On verra bien plus tard »

De plus, une idée était bien ancrée, en particulier dans l'esprit des usagers et des gestionnaires RH, celle du « *On verra bien plus tard* ». Comme « *Partir en retraite, c'est mourir un peu* », chacun a tendance à penser qu'il sera bien temps de s'en occuper plus tard, que ce n'est pas si grave, qu'il pourra toujours s'en soucier l'heure de son départ venue, etc. Chacun est inquiet du résultat final – le versement de la pension en temps et en heure –, mais peu se sentent concernés par les moyens d'y parvenir. Il nous était donc difficile d'obtenir des données de qualité.

Pour nous, la réforme à envisager n'était pas celle d'un système dysfonctionnel, ce qui aurait alors justifié des décisions radicales, plus faciles à imposer. Il nous fallait plutôt construire autre chose et mener une transformation numérique qui, idéalement, allait enfin permettre aux usagers d'accéder en ligne aux différents éléments constitutifs de leurs droits à la retraite. Surtout, cela devait se faire sans rupture du service, les intéressés devant impérativement continuer à toucher leur pension à l'heure.

En premier lieu, il nous fallait nous appuyer sur des données fiables. En effet, c'est un ensemble de données qui décrit non seulement la carrière du fonctionnaire, mais également tous ses droits annexes. Nous devons donc, le moment venu du départ de l'agent, en avoir collecté un certain volume, avec un certain niveau de qualité pour pouvoir liquider, selon le terme consacré, ses droits. Pour notre transition, nous nous sommes fixé comme objectif que 90 % des comptes, au minimum, soient suffisamment complétés au fil des évolutions de carrière, afin que nous puissions les traiter en l'état, quitte à y revenir ultérieurement pour effectuer les corrections nécessaires. En effet, si nous voulions que le service puisse traiter efficacement les dossiers réellement problématiques, il fallait évidemment qu'ils soient le moins nombreux possible.

Cela supposait donc un travail en amont afin d'obtenir ces informations fiables le plus tôt possible et, pour cela, il devenait impératif de partager un même outil de mise à jour et une vision commune des enjeux, en particulier avec les employeurs. Cet outil déconcentré, c'est-à-dire développé par le SRE, mais mis en œuvre au sein de chaque ministère, leur permettrait alors de conseiller l'utilisateur, approche quelque peu contre-intuitive face à une trajectoire

de centralisation et de professionnalisation, mais allant dans le sens d'une augmentation du niveau de service pour tous et de l'aménagement d'une transition douce.

Des réponses en ligne personnalisées, rapides et précises

Il nous a ensuite fallu mettre tout cela en ligne. À cette fin, nous avons créé une application web également adaptée au mobile et dotée de quelques particularités. En effet, le droit de la retraite est une matière complexe et nous n'avions évidemment pas la possibilité de former à cette discipline les 2,1 millions d'utilisateurs auxquels cette application devait s'adresser. Nous avons donc beaucoup travaillé sur l'interface de cette application, en tenant compte de ce qu'allait en comprendre l'utilisateur et de la façon dont il allait réagir. Pour cela, nous avons mis en place des groupes d'utilisateurs, avec qui nous avons testé diverses solutions et dont les retours nous ont guidés.

Au début, ces utilisateurs ont été les interlocuteurs que nous avions dans les différents ministères ainsi que nos propres gestionnaires, constituant en quelque sorte le *back office* du système. L'utilisateur final de l'application devait cependant être le fonctionnaire, en direct et en autonomie, le but étant de lui rendre la perspective de la retraite moins anxiogène. La double question que se pose tout futur retraité est en effet : « *Est-ce que j'ai tous mes droits? Combien vais-je toucher?* » Or, les réponses à ces questions sont généralement simples et mathématiques. Notre but était donc que se substitue à cette crainte, une autre série de questions, plus qualitatives : « *Est-ce que j'ai envie de partir? Quand pourrais-je le faire? Comment va se passer ma fin de carrière?* »

Étant les seuls interlocuteurs habilités à répondre aux interrogations des usagers, notre réponse devait être rapide et précise, d'où le recours à notre propre portail pour le calcul de la retraite dans la fonction publique. Dans les cas de parcours complexes, avec des employeurs privés et des statuts multiples, où se pose la question de la valorisation de telle ou telle activité atypique, le portail que nous partageons avec tous les autres régimes de retraite apporte désormais, au plus grand nombre et relativement facilement, des réponses assez exactes. C'est avec les carrières de certains fonctionnaires de l'État, celles des militaires ou des policiers en particulier, que ce portail commun rencontre le plus de difficultés et ces usagers doivent alors recourir au portail du SRE. Notre simulateur ne peut d'ailleurs fonctionner que si le compte a été suffisamment alimenté en données fiables afin d'offrir une simulation avec une vraie valeur ajoutée par rapport à une simple estimation.

Derrière l'utilisation du numérique, compte également l'accueil de l'utilisateur qui, parfois, ne sait pas à qui s'adresser. La qualité de l'accueil téléphonique, qui n'est généralement pas le point fort d'un service administratif, est donc primordiale et a nécessité le développement d'un véritable métier du conseil en direct. Dans ce parcours rénové où l'offre est pensée avec le numérique et en ligne 24h/24, l'utilisateur accède effectivement à toutes les informations qui lui sont nécessaires, avec le bon niveau de détail. Cette offre est aussi conçue dans une dimension multicanal et la richesse du service rendu en dépend.

Ainsi, nous pouvons informer l'agent de moins de 45 ans qui nous consulte, en corrigeant certaines erreurs quant à la prise en compte de sa formation ou de ses débuts professionnels, ou en élaborant des hypothèses de carrière, mais il serait illusoire, à ce stade, de chercher à atteindre un haut degré de précision.

Après ses 45 ans – voire 33 ans pour un militaire –, lorsque cet agent entame la seconde partie de sa vie professionnelle, vont se poser des questions sur ses projets de carrière, ses droits acquis, le temps restant avant de les faire valoir, etc. Parfois, il aura rencontré des collègues qui auront, par exemple, déjà passé quelques années à l'étranger et il souhaitera savoir comment cela serait valorisé dans son cas... On entre ainsi dans un domaine où la simulation est ouverte et où l'on pourra élaborer des scénarios de départ et des projections quant au niveau de pension. L'appui téléphonique ou par courriel viendra alors compléter les simulations en ligne qu'il aura effectuées de manière autonome.

À partir de 55 ans, l'orientation pourra être plus précisément établie. Le service rendu va alors être enrichi et segmenté par âge, avec des entretiens et des modalités d'accompagnement personnalisées pour les cas les plus complexes. Ce parcours a été développé et mis en place début 2018. Nous avons fait le choix atypique de ne pas

avoir recours à une hot-line de niveau 1, ne sachant répondre qu'aux questions les plus banales, et qui passe les cas compliqués à un niveau 2, qui les passe ensuite à un niveau 3, etc., ce qui exaspère l'utilisateur. Chez nous, les agents qui décrochent sont nos meilleurs spécialistes de la retraite, ils sont donc capables de donner, dès le premier appel, un conseil de haut niveau. Désormais, le service rendu par téléphone répondant immédiatement à ses interrogations, l'utilisateur est satisfait. De notre côté, nous pouvons mobiliser pour l'accueil personnalisé les agents libérés des tâches de gestion les plus fastidieuses grâce au numérique et ce malgré un contexte de budget contraint.

En quête de données fiables

Dans les fonctions traditionnelles du *back office*, il nous a d'abord fallu économiser et dégager des gains de productivité. Cet effort a principalement porté sur le développement de techniques de contrôle interne plus élaborées et, là aussi, nous nous sommes appuyés sur la numérisation. Dans une base de données sur les usagers, il vous faut développer suffisamment d'algorithmes, d'arbres de décision, d'échantillons, etc., afin de faire apparaître un coefficient qui vous permettra de différencier les dossiers en apparence complexes, mais solides sur le fond, de ceux plus simples au premier abord, mais recelant des difficultés cachées. Ce travail algorithmique interne et complexe, invisible aux yeux de l'utilisateur, sert à rapidement orienter le gestionnaire en lui permettant de hiérarchiser les dossiers dont il a la charge et en réduisant son risque de ne pas immédiatement identifier certains problèmes masqués.

Cela constitue un changement de métier important pour les gestionnaires du SRE, qui doivent désormais conseiller en direct l'utilisateur et effectuer, tout au long de sa carrière, les corrections de son compte, dans un mode dématérialisé. Tout le monde n'a pas encore accompli la totalité du chemin, certains étant encore peu familiarisés avec le nouvel outil. D'autres, en revanche, trouvent dans le contact direct avec l'utilisateur la satisfaction de lui rendre concrètement service.

Il a également fallu s'affranchir des mauvaises habitudes consistant à remettre à plus tard des informations dont les déclarants, usagers ou employeurs, jugent a priori qu'elles n'ont pas de caractère d'urgence, n'étant destinées à être utilisées qu'au terme de la carrière. Or, faute de mise à jour en temps réel, les dossiers gérés étaient incomplets ou erronés, ce qui génère un travail de correction, réalisé en urgence par les gestionnaires du SRE au moment du départ en retraite de l'agent, et empêchait toute simulation autonome fiable, pourtant fort utile. Sortir de cet état de fait, également très présent dans la plupart des autres régimes de retraite et dans lequel il est impossible d'atteindre, en cours de carrière, une fiabilité satisfaisante des données, était donc indispensable.

Nous avons alors choisi d'inverser le parti pris consistant à penser que, puisqu'il existe un système numérique, les données en résultant doivent a priori être exactes. Or, sans entrée de données fiables, aucun système ne peut donner de résultat fiable! Nous avons donc couplé un ensemble de calculateurs et mis au point des méthodes de projection qui nous permettent désormais, chaque trimestre, d'actualiser le suivi qualité des dossiers. De son côté, l'outil de gestion parvient, mieux qu'un humain, à coordonner la multiplicité d'informations qui nous parviennent. En outre, à partir de 55 ans et dans le cadre du mode entretien évoqué précédemment, certains usagers peuvent être amenés à nous faire part des difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'ils réalisent leurs simulations. Ils apportent alors d'eux-mêmes des éléments nouveaux.

Il nous a également fallu développer notre propre capacité de mesure. La première façon de savoir si une donnée est bonne ou pas est de la vérifier auprès du déclarant. Cependant, la fiabilité de sa réponse ne dépendant que de sa bonne foi et de ses souvenirs, elle est sujette à caution. Nous avons donc dû passer du déclaratif à la science des données et regrouper celles-ci dans des tableaux comparant des séries d'indicateurs calculés, ministère par ministère, sur la base de la situation réelle de chaque agent. Par exemple, une personne de sexe masculin, née avant 1979, soit a fait son service militaire, soit en a été dispensée. Dans les deux cas, cela correspond à une période, avec un début et une fin, qui peut, et doit, être renseignée sans attendre que l'agent soit en âge de préparer son départ. Pour inciter les employeurs à se consacrer sérieusement à ces mises à jour au fil de l'eau, nous les prévenons que notre implication ultérieure auprès de leurs agents dépendra de la qualité de ces indicateurs.

Il nous a, pour cela, fallu revenir sur toutes les pratiques antérieures, tâche rendue inéluctable au sein du *back office* par un processus numérisé d'acquisition des données qui exige désormais de connaître, de façon précise, les justificatifs, les positions statutaires, les multiples valeurs des détachements et des disponibilités, etc. À certains moments, nous avons ainsi eu l'impression de devoir recommencer à former tout le monde au statut du fonctionnaire. Toutefois, si tout cela peut poser problème aux agents, grâce à un bon arbre des décisions et de bonnes données, il n'en va pas de même pour la machine !

Pour mettre en place cette évolution des rôles tout en maintenant un premier niveau de conseil auprès des usagers au sein de chaque ministère et en garantissant aux DRH un service parfait n'entraînant aucun trouble à la paix sociale, afin de ne pas trop les stresser, nous avons coconstruit les processus. Petit à petit, nous sommes ainsi parvenus à nous détacher de l'existant et à mettre en place la segmentation des usagers recherchée pour l'ensemble des services.

En ce qui concerne l'accueil, nous avons initié une démarche ISO 9001 afin d'obtenir une qualité de service à la fois définie et contrôlée. Les DRH des différents ministères, désormais interlocuteurs des usagers quant aux questions sur leur carrière, mais pas sur leur retraite, sont ainsi guidés et rassurés par des *process* garantissant des réponses claires et définies, grâce à la pleine adaptation de l'outil commun de gestion et de calcul de la retraite.

Cependant, la retraite reste toujours un domaine complexe. Pour y faire face, un premier portail, retraitesdeletat.gouv.fr, répond à toutes les questions, que vous soyez encore actif ou non, en invalidité, voire décédé, ce à quoi s'ajoute un certain nombre de données en *open data*. Un deuxième portail est l'espace numérique personnalisé de l'agent public, ensap.gouv.fr, qui permet de consulter son compte et ses bulletins de paye. Enfin, on trouve le portail info-retraite.fr qui, compte tenu du langage commun inter-régime pour les flux et de la limitation de la complexité du moteur de calcul commun, ne peut traiter qu'une partie des agents et ignore ceux dits "en tenue", militaires ou policiers.

Avec ces différents portails, nous avons cherché à créer un couplage entre les habitudes de l'agent dans le cadre de son activité et celles qui lui seront nécessaires pour préparer sa retraite. Déjà familiarisé au numérique par la consultation régulière de son compte, ne serait-ce que pour consulter sa fiche de paie, il devrait être moins tenté de remettre à plus tard la recherche d'informations sur sa retraite, dans la mesure où elles lui sont proposées sous une forme à laquelle il est déjà habitué. Globalement, les fonctionnaires ne posent que trois questions : « *Quand puis-je partir au plus tôt? Quand pourrais-je avoir tel montant de pension? À quel moment aurais-je le taux maximal, ou au moins une absence de décote?* » En déplaçant simplement un curseur sur le trois quarts de cercle du simulateur, et dans la mesure où ses données sont à jour, l'utilisateur peut ainsi, immédiatement, faire varier ces paramètres et obtenir des réponses exactes à ses questions. S'il rencontre une difficulté, il peut alors solliciter un conseiller pour un entretien.

Enfin, comme cet espace sera également ouvert aux pensionnés, fin 2019, on peut espérer que ceux-ci continueront à s'y référer, après leur départ en retraite, pour consulter l'ensemble des documents les concernant.

Le pivotement des métiers

Pour tout cela, il nous a fallu changer les processus. L'annoncer d'emblée, sous prétexte d'informatisation, aurait été non seulement fallacieux, mais maladroit. Beaucoup de règles ayant changé, il devenait évidemment nécessaire de requalifier la liste des justificatifs et d'éliminer, bien sûr après vérification par échantillonnage, tous ceux qui étaient devenus obsolètes. Cela ne s'est pas fait en une fois et il a fallu plusieurs "passes" pour y parvenir sans brusquer personne.

En interne, le pivotement des métiers ne s'est pas davantage fait en un jour. Cela a débuté par une phase de simplification et d'uniformisation des pièces et des contrôles nécessaires pour revenir au juste utile, en ne dégradant ni le service public ni la représentation du métier. Ensuite, face à un ensemble disparate de textes et de pratiques comptables, il nous a fallu les comprendre et les amender subtilement grâce à l'appui d'un bureau juridique "intelligent", qui nous a permis, peu à peu, de nous orienter en fonction de nos obligations réelles.

Classiquement, dans une telle démarche, on sait d'emblée quels grands principes on veut appliquer, mais le métier ne sait pas encore les concevoir. Il est alors malaisé de projeter tout le monde vers l'objectif final, sauf à risquer de créer des blocages insurmontables. Au début, cela crée donc des silos juxtaposés, sans cohérence entre eux, mais, comme la démarche est évolutive, les gens vont être amenés à progresser, étape par étape. Il faut pour cela accepter de perdre du temps et, pour qu'ils puissent finalement s'approprier l'outil, parfois même être prêt à développer des fonctions "ancien monde", importantes à leurs yeux dans leur métier, quitte à ce qu'elles disparaissent ultérieurement. Cela peut ne pas paraître idéal, mais, à bien y réfléchir, ça l'est peut-être malgré tout en matière de changement.

Le développement du contrôle interne et de la maîtrise des risques est un réflexe intégré au métier. Pour gagner en productivité, c'est un axe essentiel qui nécessite de reporter en amont les contrôles et la numérisation des pièces, ce qui a été finalisé dans les nouveaux processus.

La création d'un accueil direct des usagers, avec une offre de services limitée et des équipes motivées et fières de leur nouveau métier, demeure une perspective de développement importante, couplée avec la centralisation progressive, au sein du SRE, de cet accueil et de l'expertise retraite. C'est un service désormais ouvert aux 2,1 millions de fonctionnaires et pour lequel seule l'offre de simulation accompagnée reste encore en déploiement.

Usuellement, dans la psychologie des métiers internes aux régimes de retraite, le haut du panier était représenté par le *back office*, qui savait traiter les dossiers les plus complexes ou répondre aux litiges. Tout n'était pas toujours très simple du fait de cet état d'esprit. Au fil de notre transition, nous avons soutenu le métier de l'accueil par la formation et l'outillage. C'est ainsi qu'une indéniable fierté quant à la qualité et l'expertise du service rendu à l'utilisateur s'est développée chez les agents qui en ont pris la charge, face aux gestionnaires et à certains représentants syndicaux.

Une autre difficulté est liée aux compétences et à la formation. On part de compétences classiques pour aller vers quelque chose de très agile. Non seulement il faut que les gens se forment, mais il faut aussi qu'ils changent de pratiques, se confrontent régulièrement à des prestataires extérieurs variés, tout en étant garants de la permanence du bon fonctionnement à horizon de quarante ans du régime de retraite, etc. Tout cela n'est pas facile, tant pour eux que pour le service informatique qui doit gérer sa crise de croissance, à effectif constant et budget erratique, sans se limiter à la maintenance du système ni générer d'à-coups trop visibles dans l'utilisation du logiciel. Tout cela se négocie...

En revanche, nous avons délibérément fait partager les enjeux entre tous les acteurs dans un projet de service, le SRE 2015. Encore fallait-il que les gens aient confiance dans l'exercice pour accepter d'y participer. Dès lors qu'ils s'y sont investis, il a fallu prendre en compte chacun des 125 points, plus ou moins pertinents, qu'ils ont soulevés, sauf à risquer une rupture du contrat implicite et de perdre cette confiance. Pour continuer à aller de l'avant, nous avons alors corrigé ou amélioré un certain nombre de choses, éventuellement annexes pour le projet, mais importantes aux yeux des agents.

Il nous a ensuite fallu définir ce qu'étaient ces nouveaux métiers. Nous avons établi des fiches métier associées à des fiches emploi. Tout cela a été accompagné socialement. Néanmoins, pour se projeter complètement dans ces nouveaux métiers, la formation est essentielle. Quand des gens arrivent dans un service, ils sont généralement formés, sur le tas ou avec des formations extérieures, exclusivement pour cet endroit. Au SRE, comme le métier peut évoluer, passant de la gestion à l'accueil, nous sommes partis sur la base d'un socle commun à tous les métiers de la retraite que les agents pourront être amenés à exercer dans leur carrière, avec des modules transversaux concernant tant les applications que le métier. L'enjeu est que chacun voie ce que fait l'autre. Nous y avons été d'autant plus incités qu'au sein des différents services de l'État, si quelqu'un est compétent en matière de retraites, c'est, a priori, qu'il est déjà passé chez nous. En revanche, les nouveaux arrivants doivent acquérir rapidement les compétences spécifiques du socle métier – même si, par ailleurs, ils en possèdent d'autres –, en matière de gestion de ressources humaines ou de contrôle hiérarchisé, par exemple. Ceci étant, après avoir suivi ce parcours de formation, ils sont immédiatement plus proches des nouveaux métiers, n'ayant pas la nostalgie des fonctionnements antérieurs.

En somme, pour bien numériser...

En conclusion, je dirai que, pour bien numériser, les quatre conditions suivantes sont nécessaires.

Il faut y penser très fort, mais ne pas y aller d'un coup, ni en ligne droite. On favorise ainsi une meilleure acceptation, on se donne le temps de simplifier, on se permet de penser à l'intégration de tous.

On doit gérer le rythme de la transition. Si, au début, on peut prendre son temps, ce sera ensuite plus difficile et l'on doit s'assurer que la plateforme derrière le numérique est saine dans ses flux et ses référentiels.

Le contrôle interne, s'il est également très opérationnel, aide et consolide le pilotage juridique. Il devient alors indispensable.

La transversalité, en particulier entre les métiers et le service informatique, est indispensable. On réussit tous ensemble et les petits échecs sont alors excusables si le travail a été réalisé en commun.

Débat



Une démarche hors des modèles classiques

Un intervenant : *Comment vos supérieurs ont-ils accepté toutes les “ruses” que vous avez développées pour atteindre vos objectifs?*

Alain Piau : Ça a été un grand voyage, étape après étape, d'autant que, dans l'Administration, une coupe budgétaire peut survenir à tout moment et tout bloquer. Il est donc nécessaire que le système puisse se poser tout en continuant à fonctionner en l'état. Pour cela, nous avons conçu des “briques” qui fonctionnent indépendamment les unes des autres. Ce qui maintient l'adhésion de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) au projet est le fait que la gestion soit maîtrisée et de qualité d'une part, et qu'il y ait un fil régulier d'économie d'emplois d'autre part. Quoiqu'il advienne, il faut que les liquidations soient toujours exactes et que les retraités soient payés à l'heure. Ensuite, si ces conditions sont remplies, nous bénéficions d'une certaine autonomie.

Int. : *Alors que votre démarche sort des modèles classiques quant à la manière de conduire le changement, voire le rend largement invisible, quels sont vos rapports avec les consultants qui ont souvent des idées bien arrêtées en la matière?*

A. P. : Nous avons travaillé avec de multiples consultants, même si nous ne sommes pas toujours en capacité de faire fonctionner certains chantiers comme ils nous l'ont suggéré. Nous avons rendu visible à haut niveau certaines parties du changement, comme c'était attendu. Dans les ministères, l'enracinement culturel est cependant très prégnant et nous n'avons aucun relais pour faire pression sur leurs arbitrages du quotidien. Nous sommes face à des entités qui ne sont pas spontanément partenaires et il nous faut avancer étape après étape, en adaptant notre démarche à chaque cas particulier.

Ainsi, théoriquement, le conseil était concentré sur deux étapes, l'une portant sur le seul moment du départ en retraite, sans toucher aux autres usagers qui restaient “propriété” de leur employeur, l'autre concernant ceux d'entre les ministères qui étaient volontaires pour un conseil tout au long de la carrière de l'agent. Ces deux étapes prévues étaient, pour certains employeurs, plus rassurantes qu'un grand saut dans l'inconnu. Cependant, notre

conseil était certifié ISO, les calculs de charges de travail nous confirmaient que nous saurions répondre à toutes les demandes et nous avons les capacités numériques pour le faire : nous avons donc réalisé un bond en avant et décidé de conseiller, dès le début du nouveau parcours retraite, tous les fonctionnaires qui feraient appel à nous, sans distinction d'appartenance à tel ou tel ministère. Cela concerne une myriade de gens. Pour imposer le changement "par en haut", il aurait fallu une pression forte et continue du Premier ministre alors que notre projet n'aurait certes pas été jugé prioritaire à ses yeux.

Le rythme du changement

Int. : *Sur quelle durée tout cela s'est-il fait ?*

A. P. : La transformation portant sur le parcours usager et le service numérique a été réalisée entre 2016 et 2018. Cela pourrait paraître très rapide au regard des résultats obtenus, mais il y avait des socles préexistants. Le système informatique était plutôt "urbanisé", avec une évolution débutée en 2012. La création de comptes avait débuté un peu avant, de même que la mise en place d'outils de mesure de leur qualité. C'est sur ces matériaux de base que nous avons ensuite pu bâtir le parcours usager et la numérisation.

Int. : *Vous évoquez 2 800 agents au départ. Combien sont-ils maintenant ?*

A. P. : Nous en avons désormais 1 100 environ chez les employeurs et 780 du côté des Finances publiques. Au sein du SRE central, la fonction de conseil aux actifs représente actuellement 70 personnes. Les gestionnaires de retraite, les liquidateurs, qui étaient au nombre de 180, ne sont à ce jour plus que 100. On pense encore gagner un nombre significatif de postes côté employeurs. Ceux qui ne sont plus là sont soit à la retraite, soit réorientés vers la gestion des ressources humaines dans leur ministère. Cela s'est fait avec du temps et beaucoup de dialogue. Tout n'a pas basculé d'un bloc, car, pour concentrer le conseil, il a fallu établir un partenariat avec chaque employeur afin que, sur son intranet et dans sa communication, il puisse mettre en place tous les repères utiles aux agents. En revanche, l'ouverture du service numérique, en février 2018, s'est faite pour tous, simultanément, avec beaucoup de communication pour l'accompagner.

Int. : *On disait naguère qu'à 10 % près, l'État ne connaissait pas le nombre de ses fonctionnaires. Avez-vous pu y remédier ?*

A. P. : Quand un nouveau fonctionnaire entre en fonction, encore faut-il qu'il soit identifié convenablement. Au début, la situation était un peu compliquée, car tant que l'agent n'était pas proche de son départ en retraite, l'usage était de considérer que « *ce n'était pas grave* » et que l'on pourrait toujours corriger les éventuelles inexactitudes plus tard. Pour les éléments de droit à retraite, il nous a fallu mettre en place des procédures de déclaration annuelle des agents fonctionnaires, avec, désormais, des sanctions financières à la clé, afin de mobiliser à tous les niveaux. Là aussi, cela s'est fait graduellement. Maintenant, si un agent, présent l'année d'avant, ne l'est plus l'année suivante, nous interrogeons son administration pour savoir ce qu'il est devenu. Qu'il soit muté, en détachement ou en disponibilité, il a toujours un statut qu'il nous faut désormais connaître en temps réel. Cela participe d'une boucle de réaction systématique. Le plus difficile, pour répondre à votre question, est d'avoir une définition partagée de l'effectif, ce à quoi l'informatique nous aide. Ceci établi, le reste suit. Notre travail contribue donc à une meilleure connaissance des effectifs réels de la fonction publique.

Int. : *De quelle nature a été la croissance du service informatique ?*

A. P. : Aujourd'hui, nous avons 60 agents en interne au sein du service informatique (SI), accompagnés par une vingtaine de prestataires externes, mais la croissance se voit surtout à travers le volume d'activité. Au début, il n'y avait que le compte de l'agent et les échanges le concernant. Sont ensuite venus s'adjoindre le calculateur, puis l'interface de gestion. Ensuite, il a fallu mettre en place un *workflow* avec les gestionnaires employeurs autour des demandes que vous recevez, notamment en étape intermédiaire, quand vous n'êtes pas encore ouvert vers l'extérieur, mais que vous utilisez déjà vos données pour calculer les retraites.

On entre ensuite dans du *workflow* de production. Il faut mettre en place le contrôle interne, à plusieurs endroits du *process*, pour identifier ce qui est risqué, alerter de façon explicite le gestionnaire, etc. À chaque fois, on ajoute des blocs logiciels. Ensuite, à force de scruter le logiciel, vous découvrez, par exemple, que la gestion des cotisations des agents détachés n'est pas parfaitement homogène alors que votre contrôle comptable réclame davantage de visibilité. Petit à petit, tous ces logiciels bourgeonnent alors que la taille et l'organisation de votre équipe restent inchangées, ce qui affecte son efficacité.

À partir d'une structure et d'une gestion de projet pyramidales, nous nous sommes donc progressivement organisés en pools, de façon plus transverse. Désormais, nous avons, d'un côté, le groupe des analystes chefs de projet, de l'autre, celui des développeurs. Parallèlement, l'affectation des agents varie selon les moments et selon un planning partagé très précis, afin de parvenir à produire du service informatique de qualité sans subir des moments de baisse de charge localisés au sein d'un service régulièrement saturé. Enfin, le budget nous impose ses contraintes et ses fluctuations. Tout cela est loin d'être linéaire.

Une volonté de créer un véritable relationnel

Int. : *Le fonctionnaire est-il prévenu de ce qui manque, le cas échéant, dans son dossier ?*

A. P. : La mesure de la qualité du compte est automatique. Sa présentation montre à la fois les éléments qui sont présents et ceux qui manquent alors qu'ils pourraient éventuellement ouvrir des droits. Le fonctionnaire est alors alerté et incité à nous contacter pour expliquer et corriger ces manques. La relation n'est pas uniquement numérique, car nous avons la volonté de créer un véritable relationnel pour l'accompagner. On ne laisse pas les gens seuls face à leur problème, ce qui crée chez eux un réel contentement, dans la mesure où la situation est réglée rapidement. De plus, depuis le mois de juin dernier, nous envoyons des mails à chacun des 2 millions d'agents en activité pour les informer qu'ils peuvent visionner en ligne notre film présentant le portail et les nouveaux outils mis à leur disposition pour consulter leur compte et préparer, très en amont, leur futur départ en retraite. Il reste cependant des réticences et des craintes, chez certains fonctionnaires, à l'encontre des outils numériques.

Int. : *N'avez-vous pas craint le risque de saturation de votre service ?*

A. P. : Nous avons mesuré le taux de transformation, c'est-à-dire pour un nombre donné de messages envoyés, le temps mis à les ouvrir et le délai écoulé avant que leurs destinataires ne nous appellent. Le résultat est tout aussi décevant que pour les consommateurs de n'importe quel service commercial ! Deux jours après sa réception, l'effet du message est quasi nul et le taux de transformation global plafonne autour de 6%. Alors, si nous craignons d'être submergés, force est de constater qu'il n'en a rien été !

Int. : *Vous avez accès au parcours professionnel de plusieurs millions de fonctionnaires. Est-ce que cela pourrait contribuer, par exemple, à une gestion plus fluide des mobilités au sein de l'Administration ? Y a-t-il des externalités positives envisageables ?*

A. P. : La description de la carrière d'un fonctionnaire servant au traitement de sa retraite est relativement peu lisible pour un observateur extérieur. « *Quelle était votre position statutaire ? Étiez-vous en position de congé, pour formation ou autre ? Quelles étaient les modalités de votre temps de travail ? Étiez-vous en détachement ou pas ?* » Toutes ces questions ne sont guère passionnantes et leur traduction en termes de savoir-faire est malaisée, tout au plus pourra-t-on repérer les sauts en parachute d'un militaire ! Ces informations sont issues de la gestion de carrière des fonctionnaires, mais les services de gestion des ressources humaines qui ont pour optique la gestion des compétences construisent encore leur dispositif. Lorsque c'est le cas, ils disposent de modules externes dont nous ne sommes pas en mesure d'extraire des données utiles. En revanche, certaines informations peuvent être utilisées pour mesurer les effets d'une réforme des retraites en modèle de micro-simulation et à horizon de plusieurs décennies.

Int. : Êtes-vous en mesure de prendre en compte les situations complexes comme celles de certains hauts fonctionnaires qui ont vécu des détachements multiples ?

A. P. : En situation d'entretien, le conseiller va s'intéresser au contenu de toute la carrière, en se consacrant cependant, en priorité, à la partie vécue au sein de la fonction publique. Il peut signaler certaines choses sans pour autant établir une reconstitution complète du parcours professionnel, notamment pour les disponibilités. Nous avons, quant à nous, fait le choix de faire répondre, à toutes les demandes qui nous sont faites, des gestionnaires experts, capables de traiter d'emblée tous les aspects de la retraite, y compris les plus complexes. Nous sommes en effet partis du principe que ce qu'attend le fonctionnaire, ce sont des réponses précises et rapides à ses inquiétudes, en échangeant avec un interlocuteur unique. Pour autant, nos conseillers ne sont pas experts de tous les régimes de retraite existants, même s'ils en ont une connaissance suffisante pour orienter utilement nos usagers. Une telle compétence pourrait néanmoins être intégrée dans nos développements stratégiques à venir, notamment dans un contexte d'évolution de la loi vers un régime de retraite universel.

La fierté d'être crédible

Int. : En vous écoutant, je vois se dessiner ce que j'appellerais une stratégie anti-start-up. Là où, habituellement, une start-up concentrerait des moyens qu'elle appuierait par un narratif fort, vous faites baisser les attentes pas à pas et vous insistez sur la fierté qu'il y a à déployer une expertise remarquable. Les gens des start-up objecteraient que, contrairement à eux, vous saviez dès le départ où aller. Faire évoluer une telle structure se rapproche alors davantage d'une mise en production, par incrémentation avec une livraison continue, que d'une gestion de projet. Cela me rappelle le slogan de Toyota, Moins de guerriers, plus de paysans, et les principes du lean management appliqués au bon vouloir de l'Administration.

A. P. : Cela n'est que partiellement vrai. Un déterminant important s'est progressivement dévoilé, en l'occurrence une forme de concurrence larvée avec les autres régimes de retraite, particulièrement en ce qui concerne la qualité de service. Cette comparaison s'est parfois faite à notre avantage, notamment en matière de coûts de gestion. Cependant, elle fait également naître un besoin de changement et nous a fait prendre conscience, en particulier chez les cadres, que nous pouvions réaliser des choses innovantes ou en externaliser certaines.

Savons-nous où nous allons ? Très sincèrement, non ! La concentration des données était indispensable et faisait partie du cahier des charges global dicté par les politiques. On se doutait bien, par ailleurs, qu'il y aurait quelque chose en ligne. L'idée du conseil ne s'est imposée que plus tard, de même que l'intérêt porté aux données difficiles à collecter et souvent oubliées. La présence de l'employeur et son rôle de conseil auprès du fonctionnaire au moment de son départ se sont en effet toujours fait sentir en arrière-plan, rendant compliquée l'optimisation de la chaîne. Nous disposions certes des données, mais cela ne nous permettait pas d'être utiles à l'utilisateur et, en conséquence, nous avons décidé de développer notre expertise en tant que conseil.

Au départ, ce qui nous a rapprochés du fonctionnement d'une start-up, en dépit de la masse que nous avions à traiter, n'a pas été la numérisation, mais le fait de projeter un fonctionnement idéal, d'identifier correctement tous les fonctionnaires et de spécifier le flux des données. Ensuite, le déploiement a pris plusieurs années avant de parvenir à un résultat satisfaisant.

Il peut paraître insatisfaisant de devoir avancer par "petits bouts", mais nous avons toujours eu la perspective, certes un peu floue, d'une cible lointaine à atteindre. N'étant pas sûrs d'y parvenir, nous avons choisi de progresser marche par marche, chacune d'entre elles devant être en production et apporter un gain. En outre, l'ensemble devait pouvoir être figé en l'état à tout moment, sans rupture de service. C'est une démarche que l'on pourrait qualifier d'agile.

Int. : Vous avez employé le mot fierté des fonctionnaires de votre service. Est-ce une fierté retrouvée ou est-elle apparue en chemin ?

A. P. : Nous sommes partis d'un état d'esprit classique dans un service administratif traditionnel, dans lequel la plus grande crainte de l'agent est de faire une erreur qui attirera l'attention sur lui. Grâce à la certification, nous sommes parvenus à une amélioration des processus, doublée d'une application des règles sans rigidité,

le tout garantissant à l'utilisateur le bénéfice de ses droits uniquement, mais de tous ses droits. Nous ne sommes plus en situation d'inquiétude quant à ce que nous faisons, ce qui n'était pas toujours le cas antérieurement, et nous sommes désormais assurés de remplir correctement notre mission.

Le numérique, de surcroît, nous a donné la fierté d'être "à l'heure" et crédibles, bien qu'il nous ait fallu mettre en œuvre, simultanément, plusieurs réformes qui nous étaient imposées par l'évolution de la loi. Notre projet de service, issu du terrain, était d'être dans les trois meilleurs régimes du point de vue de l'efficacité et de la qualité des prestations. Cependant, la fierté n'est pas forcément ressentie par tous, un tout petit nombre d'agents étant restés irréductiblement attachés à ce qu'ils faisaient depuis toujours, ce qui n'est, au demeurant, pas un gros problème. Désormais, avec le pivotement des métiers, nous en avons deux bien distincts : le conseiller, au contact de l'utilisateur, et le gestionnaire, en charge de la tenue du dossier, mais également du contrôle. Ce qui est important pour l'utilisateur est, évidemment, de savoir combien il va toucher quand il partira en retraite, mais c'est aussi d'être assuré que tous ses droits seront bien pris en compte. C'est ce que lui garantissent les expertises de ces deux métiers.

■ Présentation de l'orateur ■

Alain Piau : ingénieur général des mines. Il dirige le service des retraites de l'État depuis 2013. Il a occupé différentes positions opérationnelles et d'état-major dans les systèmes d'information de l'État et d'un grand opérateur télécom, conduit la transformation métier, et s'est intéressé à la budgétisation et à l'évaluation de la politique informatique au sein de l'État (*Nouvelles technologies, nouvel État*, dirigé par Danielle Bahu-Leyser et Pascal Faure, édition La Documentation française, 1999).

■ [Profil LinkedIn](#)

Diffusion décembre 2018
