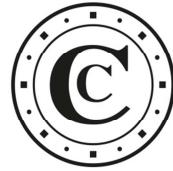


Cour des comptes



**GARANTIR L'AVENIR
DES RETRAITES
COMPLÉMENTAIRES
DES SALARIÉS (AGIRC
ET ARRCO)**

Rapport public thématique

Sommaire

DÉLIBÉRÉ.....	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I - DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES ALARMANTES.....	15
I - Des efforts significatifs d'équilibrage des régimes depuis 20 ans... 16	
A - Des principes de fonctionnement offrant différentes possibilités d'ajustements	16
B - Une responsabilité exclusive des partenaires sociaux.....	19
C - Des mesures de redressement qui ont permis d'accumuler près de 60 Md€ de réserves.....	20
II - Un risque avéré d'épuisement des réserves financières à terme désormais très rapproché	23
A - Un impact favorable mais relativement limité de la réforme des retraites de 2010.....	24
B - Malgré de nouveaux ajustements, une dégradation des soldes techniques accélérée par la faible croissance et accentuée par certaines décisions de l'État.....	25
C - Un épuisement des réserves à échéance rapprochée quels que soient les scénarios économiques retenus	28
CHAPITRE II - DES MESURES D'URGENCE A PRENDRE, DES EFFORTS A PARTAGER.....	35
I - Un ensemble de mesures de redressement à mettre en œuvre d'urgence	35
A - L'impératif de solutions immédiates pour l'AGIRC pour éviter tout risque de rupture de paiement des pensions.....	36
B - Cotisations, niveau de pensions : des leviers sous contraintes.....	37
C - Les conditions d'âge et de durée d'assurance : une capacité de redressement autonome limitée par l'alignement sur le régime de base.....	39
D - La nécessité de combiner l'ensemble des leviers disponibles	41
II - Une coordination à mettre en place avec le régime de base..... 46	
A - Des décisions de l'État qui affectent les ressources des régimes complémentaires	46
B - Un partage des efforts à organiser dans le cadre de la gouvernance d'ensemble du système de retraite	50
III - Des inégalités de traitement entre cadres et non cadres à corriger	51
A - Un régime spécifique aux cadres dont les justifications se sont estompées	51

B - Des modalités inéquitables de financement de la « retraite à 60 ans »	55
CHAPITRE III - DES PROGRÈS DE GESTION IMPÉRATIFS	61
I - Des coûts de gestion à réduire fortement	61
A - Une organisation de la gestion qui reste à clarifier malgré des progrès récents.....	62
B - Une maîtrise des coûts insuffisante	68
II - Une qualité de service aux assurés à redresser	79
A - Des liquidations affectées par des taux d'erreur élevés	79
B - Des délais de paiement non maîtrisés	81
III - Un renforcement du recouvrement des cotisations à mettre en œuvre sans délai	83
A - Des cotisations éludées importantes	83
B - Un contrôle par les URSSAF prévu par la loi à mettre en œuvre sans délai	84
CHAPITRE IV- UN CADRE DE DÉCISION À RÉNOVER POUR ASSURER UN ÉQUILIBRE DURABLE	89
I - Un pilotage financier à renforcer	89
A - Des scénarios économiques à choisir avec encore plus de prudence	89
B - Des outils de projection à affiner.....	90
C - Des objectifs de pilotage à définir plus explicitement	92
D - Une stratégie de gestion financière à clarifier	100
II - Une cohérence à assurer entre les évolutions des régimes complémentaires et la trajectoire des finances publiques	103
A - Un manque de concertation lors de l'élaboration des trajectoires des finances publiques	103
B - Les conditions d'une meilleure prise en compte dans le pilotage des finances publiques	106
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	111
RÉCAPITULATIF DES ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS	115
GLOSSAIRE.....	117
ANNEXES	121
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS	131

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'**indépendance**, la **contradiction** et la **collégialité**.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La Documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco)*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, présidents de chambre, Mme F. Saliou, conseillère maître, remplaçant M. Piolé, MM. Babusiaux, Descheemaeker, Bertrand, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Pannier, Mme Morell, M. Perrot, Mme Ulmann, M. Bertucci, Mme Moati, MM. Diricq, Pétel, Martin, Ravier, Uguen, Le Méné, Baccou, Vialla, Ory-Lavollée, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Mourier des Gayets, Écalle, Mme Soussia, conseillers maîtres, MM. Blairon, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Durrelman, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Paul, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Richard, conseiller référendaire, et de M. Gatineau, auditeur, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Babusiaux, président de chambre maintenu, contre-rapporteur devant cette même chambre ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 décembre 2014.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé puis délibéré le 10 octobre 2014, par la sixième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Durrelman, président de chambre, et composée de MM. Selles, Viola, Laboureix, Jamet, Mme Fontaine, conseillers maîtres, M. Babusiaux, président de chambre maintenu, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Richard, conseiller référendaire, et Gatineau, auditeur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Babusiaux, président de chambre maintenu.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 21 octobre 2014, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Le système français de retraite obligatoire des salariés du secteur privé se compose d'un régime de base, géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) ou par la mutualité sociale agricole pour les salariés agricoles, et de régimes complémentaires, gérés pour l'essentiel¹ par l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC).

À la différence du régime général d'assurance vieillesse mis en place par ordonnance dès 1945, qui constitue la base du système de retraites de la plupart des salariés, les régimes AGIRC et ARRCO, héritiers des régimes professionnels mis en place pour les cadres avant la seconde guerre mondiale, ont été créés respectivement en 1947² et 1961³ par négociation entre les partenaires sociaux afin de compléter le niveau de pension offert par le régime général. Ils n'ont été rendus obligatoires que tardivement par une loi du 29 décembre 1972.

L'ARRCO concerne aujourd'hui la quasi-totalité des salariés du secteur privé, y compris agricole, ainsi que les salariés du secteur public bénéficiant d'un contrat de droit privé. L'AGIRC est réservée aux cadres et assimilés, ses ressortissants étant également affiliés à l'ARRCO pour la part de leur salaire inférieure au plafond⁴ de la sécurité sociale. L'ARRCO comptait 18,1 millions de cotisants en 2013 pour 11,9 millions d'allocataires. Parmi eux, 4 millions de salariés cotisaient à l'AGIRC et 2,7 millions d'allocataires percevaient aussi une pension de l'AGIRC.

Les deux étages légalement obligatoires que comporte le système de retraites des salariés français (régime de base et AGIRC-ARRCO) présentent l'originalité de fonctionner l'un comme l'autre en répartition en mettant en œuvre une solidarité immédiate entre les générations : les

¹ À l'exception notamment des personnels navigants de l'aviation civile gérés par une caisse spécifique.

² Convention collective du 17 mars 1947 entre le Conseil national du patronat français (CNPF) et les organisations syndicales des ingénieurs et cadres.

³ Accord interprofessionnel du 8 décembre 1961 entre le CNPF d'une part et la CFTC et la CGT-FO d'autre part.

⁴ Cf. glossaire.

pensions des retraités sont financées par des cotisations patronales et salariales assises sur les rémunérations des salariés actuels⁵, qui ont vocation à leur tour à recevoir plus tard une retraite alimentée de la même façon par les versements des futurs actifs⁶. Alors que le régime de base fonctionne par annuités⁷ et comporte de nombreux dispositifs de solidarité, les régimes AGIRC et ARRCO fonctionnent par points⁷ et sont de nature essentiellement contributive : les pensions qu'ils versent sont directement proportionnelles aux sommes cotisées au long de la carrière. Leur part dans la retraite totale des salariés est ainsi d'autant plus importante que le niveau de salaire d'activité a été élevé. Pour une carrière rémunérée au niveau du salaire médian, soit 2 160 € brut par mois, la pension de retraite complémentaire représente 360 € par mois, soit près d'un quart de la pension globale servie par les régimes obligatoires. Pour un cadre rémunéré au niveau du salaire moyen de cette catégorie, soit 5 400 € brut par mois, elle représente 1 400 € par mois, soit exactement la moitié de la retraite totale, et pour un cadre rémunéré à 10 000 € par mois, plus des deux tiers (soit 3 200 € par mois).

Contrairement au régime de base, placé sous la tutelle de l'État, les régimes AGIRC et ARRCO sont gérés et pilotés par les partenaires sociaux, qui sont à l'origine de leur création. Pour autant, ces régimes, parce qu'ils sont obligatoires, font partie des administrations publiques au sens du traité de Maastricht. Leurs dépenses annuelles (73,7 Md€ en 2013, dont 50 Md€ pour l'ARRCO et 23,7 Md€ pour l'AGIRC), qui représentent près des deux tiers de celles du régime de base (115,6 Md€ en 2013), constituent plus de 6,5 % des dépenses publiques françaises.

Leurs résultats annuels concourrant à la formation du solde des administrations publiques, la Cour a régulièrement suivi l'évolution de leurs comptes dans ses rapports annuels sur la situation et les perspectives des finances publiques.

L'enjeu majeur que représente aujourd'hui leur situation financière pour leur pérennité et la trajectoire de redressement des comptes

⁵ La part patronale des cotisations AGIRC et ARRCO est au minimum égale à 60 %.

⁶ Au-delà, les salariés peuvent bénéficier de divers dispositifs facultatifs de retraite supplémentaire fonctionnant par capitalisation qui représentaient en 2012 moins de 6,5 % des cotisations versées par les salariés du secteur privé et leurs employeurs au titre de la constitution de droits à pensions.

⁷ Cf. glossaire.

⁷ Cf. glossaire.

publics la conduit à leur consacrer pour la première fois une enquête spécifique⁸.

Elle a constaté combien la soutenabilité de ces régimes était compromise, à terme désormais très rapproché. Leur déficit technique (déficit hors résultat financier) représentait déjà en 2013 4,44 Md€, soit 0,22 point de PIB, mais pourrait atteindre plus de 15 Md€₂₀₁₃ en 2030, conduisant à un besoin de financement cumulé de plus de 100 Md€, soit de l'ordre de 5 points de PIB. Les deux régimes, après avoir connu dix ans d'excédents entre 1998 et 2008, accumulent en effet depuis cinq ans des déficits qui s'aggravent d'année en année. Ils sont aujourd'hui confrontés à la perspective d'un épuisement rapide de leurs réserves financières (chapitre I).

Devant cette situation, qui exige des mesures urgentes, la Cour a examiné les marges de manœuvre dont disposent les partenaires sociaux, qui ont décidé d'engager dès le premier trimestre 2015 de nouvelles discussions paritaires en vue de parvenir à un accord avant juin 2015, pour repousser l'horizon d'épuisement des réserves et assurer un partage des efforts entre entreprises, salariés et retraités. Elle met en lumière les possibilités contraintes de réajustement de divers paramètres, qui supposent des décisions difficiles, mais nécessaires, et souligne le caractère indispensable d'une meilleure coordination entre l'État au titre des décisions qu'il prend pour le régime de base et les gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO, de manière à tenir compte plus complètement et plus efficacement d'une interdépendance marquée tant en ce qui concerne les recettes que certaines conditions de liquidation des pensions. En tout état de cause, le redressement de la situation des régimes pourrait offrir l'opportunité d'une plus grande égalité de traitement entre catégories de salariés (chapitre II).

Au regard des efforts qui seront demandés aux assurés pour redresser l'équilibre des régimes, des exigences très accrues de qualité de

⁸ La compétence de la Cour pour contrôler les régimes AGIRC et ARRCO se fonde sur l'article L. 134-1 du code des juridictions financières, qui vise notamment les organismes de droit privé assurant la gestion d'un régime d'assurance vieillesse légalement obligatoire. L'enquête de la Cour a été menée auprès des gestionnaires des régimes, au niveau des fédérations AGIRC et ARRCO et au sein de cinq des principaux groupes de protection sociale comprenant des institutions de retraite complémentaire. La Cour a auditionné les organisations syndicales et patronales participant aux négociations relatives au fonctionnement des régimes, les gestionnaires des fédérations ainsi que ceux des groupes de protection sociale et les représentants des principales administrations concernées par le suivi de ces régimes.

service et de réduction des coûts de gestion s'imposent d'autant plus aux institutions de retraite complémentaire, qu'il s'agisse de remédier à l'insuffisante exactitude du calcul des pensions, de raccourcir leur délai de paiement et de contrôler effectivement le recouvrement des cotisations. Si le plan d'économies adopté concomitamment à l'enquête de la Cour reflète une prise de conscience des efforts à faire, il apparaît possible et nécessaire d'aller plus loin en visant une réduction des coûts de gestion de plus de 25 % d'ici 2020 (chapitre III).

Enfin, dans la perspective d'assurer de façon durable l'équilibre financier des régimes, quel que soit le contexte économique, la Cour a examiné les voies d'amélioration des modalités de leur pilotage par les partenaires sociaux, dans le contexte d'une cohérence à renforcer avec l'évolution d'ensemble des finances publiques (chapitre IV).

Les régimes AGIRC et ARRCO

Les règles de fonctionnement des régimes AGIRC et ARRCO sont fixées par les accords et conventions qui les ont créés et par des accords nationaux interprofessionnels successifs. Ces accords sont le résultat de négociations paritaires réunissant organisations syndicales (FO, CDFT, CFTC, CGT et CFE-CGC) et patronales (MEDEF, CGPME et UPA). De même, le pilotage financier des régimes, qui passe par la fixation de ses principaux paramètres (taux de cotisations et d'appel, bornes d'âge, valeur du point, etc.) relève de la compétence exclusive des partenaires sociaux.

La gestion de chacun des deux régimes est assurée par des institutions de retraite complémentaire (IRC) adhérant soit à la fédération AGIRC, soit à la fédération ARRCO. La fédération de chaque régime est chargée de mettre en œuvre les dispositions des accords et de leurs textes d'application. Pour ce faire, elle coordonne et contrôle l'activité de toutes les IRC. Les IRC et leurs fédérations sont, selon la loi, des personnes morales de droit privé à but non lucratif administrées paritairement par des représentants des entreprises et des salariés cotisants aux régimes.

La plupart des IRC appartiennent à des groupes de protection sociale (cf. annexe 1). Ces groupes de protection sociale (GPS), administrés eux-mêmes paritairement, prennent la forme d'une association dite « sommitale » et regroupent non seulement des IRC mais aussi des institutions de prévoyance, voire des mutuelles ou d'autres organismes d'assurance de personnes, chaque composante étant juridiquement distincte et organisée en fonction du cadre juridique spécifique à chaque secteur, des groupements d'intérêt économique permettant une mutualisation des fonctions support. Leurs statuts ont été définis par les partenaires sociaux. Ils fournissent les moyens de gestion nécessaires aux activités de retraite complémentaire de leurs IRC ainsi qu'aux activités concurrentielles de leurs autres organismes.

En 2014, et compte tenu du mouvement de regroupement encore en cours, la gestion des régimes est assurée par 37 IRC, réparties entre 17 GPS et 2 institutions isolées. Les cinq plus importants GPS interprofessionnels concentrent 75 % du volume d'activité des régimes complémentaires : AG2R La Mondiale, Humanis, Klesia, Malakoff-Mederic et Reunica. Le principal GPS professionnel est Pro-BTP.

Les activités assurantielles des principaux GPS peuvent par ailleurs être significatives. Leur part dans le total des cotisations reçues au titre de l'ensemble des organismes membres varie fortement selon les GPS.

Tableau n° 1 : répartition des activités de retraite complémentaire et des activités concurrentielles au sein des six principaux GPS

	masse de cotisations reçues en 2012 (M€)			part des activités concurrentielles
	IRC	Institutions de Prévoyance	Mutuelles et sociétés mutuelles d'assurance	
AG2R La Mondiale	7 846	1 511	5 728	48%
HUMANIS	14 262	2 100	535	16%
KLESIA	8 020	688	120	9%
MALAKOFF MEDERIC	11 582	1 533	471	15%
REUNICA	8 197	473	108	7%
Pro-BTP	4 587	2 150	0	32%

Source : Cour des comptes d'après AGIRC - ARRCO

Chapitre I

Des perspectives financières alarmantes

Sous la responsabilité exclusive des partenaires sociaux, les régimes AGIRC et ARRCO fonctionnent en répartition : les allocations globalement versées chaque année aux retraités sont financées par les cotisations recouvrées dans l'année, et éventuellement par la mobilisation de réserves financières accumulées les années précédentes.

La pérennité financière des régimes est dès lors menacée en cas de succession prolongée de déficits annuels. Comme le montre le tableau ci-dessous, qui illustre les écarts croissants entre cotisations et allocations, tel est aujourd'hui le cas, malgré les efforts de rééquilibrage accomplis ces vingt dernières années. Les réserves financières des régimes risquent alors d'être épuisées à un horizon rapproché si d'importantes mesures de redressement ne sont pas prises très rapidement.

Tableau n° 2 : produits et charges des régimes⁹ depuis 2009

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013
Cotisations	63,4	64,4	66,4	67,8	68,9
<i>Prélèvement pour gestion administrative et action sociale</i>	- 2,1	- 2,0	- 2,1	- 2,1	- 2,2
Allocations	- 62,9	- 65,7	- 68,0	- 70,5	- 71,5
Écart entre cotisations et allocations	0,5	- 1,3	- 1,6	- 2,7	- 2,6

Source : Cour des comptes d'après comptes de l'AGIRC et de l'ARRCO

⁹ Hors produits et charges financiers.

I - Des efforts significatifs d'équilibrage des régimes depuis 20 ans

A - Des principes de fonctionnement offrant différentes possibilités d'ajustements

1 - Des régimes essentiellement contributifs fonctionnant par points

Les régimes AGIRC et ARRCO fonctionnent par points : chaque année, les salariés acquièrent un nombre de points proportionnel au montant des cotisations acquittées. Le montant de la pension sera lui-même proportionnel au nombre de points acquis au cours de la carrière, ce qui confère aux régimes un caractère fortement contributif.

L'évolution des ressources et des charges des régimes complémentaires est ainsi déterminée par un ensemble de paramètres qui sont autant de leviers à la disposition des gestionnaires pour agir sur leur équilibre financier.

Les principaux paramètres des régimes AGIRC et ARRCO et l'articulation avec le régime général

Les ressources des régimes sont déterminées par l'application de taux de cotisations patronales et salariales à une assiette constituée par les rémunérations brutes des salariés. Les deux régimes appliquent :

- des taux de cotisations « contractuels » qui serviront au calcul du nombre de points acquis par le salarié. Ces taux sont variables selon la tranche de rémunération. En 2014, ils sont fixés au minimum¹⁰ à 6,1 % pour la part de rémunération située sous le plafond de la sécurité sociale et à plus de 16 % pour la part de rémunération située au-dessus (cf. annexe 2) ;

¹⁰ Il s'agit de taux minimaux obligatoires. Certaines branches professionnelles ou certaines entreprises ont choisi de cotiser à des taux plus élevés. Si, parmi les affiliés à l'ARRCO, une grande majorité cotisent au taux minimum, environ 13 % ont retenu un taux de cotisation contractuel de 8 % sous le plafond de la sécurité sociale, ce qui permet à leurs salariés d'acquérir plus de points à salaire donné et d'améliorer ainsi le taux de remplacement de la pension.

- un « taux d'appel » qui majore actuellement de 25 % les cotisations contractuelles. Cette majoration n'est pas prise en compte pour le calcul des points acquis. Elle a été mise en place pour accroître les ressources des régimes sans générer de droits supplémentaires à pension ;

- des cotisations supplémentaires au titre de l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC-ARRCO (AGFF), qui ne sont pas non plus prises en compte pour le calcul des points acquis, car finançant le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans intervenu en 1983 (cf. chapitre II).

Les charges d'allocations des régimes correspondent aux pensions versées en contrepartie des points acquis par les cotisations ou attribués au titre des périodes de chômage indemnisé¹¹. Les pensions individuelles sont calculées comme le produit de la valeur du point en vigueur et du nombre de points acquis au cours de la carrière. Chaque année de la carrière, le nombre de point est obtenu en divisant le montant des cotisations versées par la valeur d'achat du point, appelée « salaire de référence », en vigueur cette année-là¹².

Le « salaire de référence » et la valeur du point évoluent chaque année en fonction des décisions prises par les partenaires sociaux.

À la liquidation, le nombre de points peut éventuellement être majoré en fonction du nombre d'enfants élevés ou encore à charge. En sens inverse, il peut donner lieu à des abattements si la liquidation est demandée avant l'âge « pivot »¹³ des régimes et si les conditions requises pour l'obtention du « taux plein » au régime général ne sont pas remplies par l'assuré¹⁴.

¹¹ L'attribution de points se fait alors sur la base des taux de cotisation des régimes appliquées au salaire journalier de référence servant au calcul des allocations chômage.

¹² À titre d'exemple, un salarié non cadre rémunéré à 2 000 € bruts par mois donne lieu au versement d'un montant annuel de cotisations de 2 310 € en 2014 ; dont 924 € pour la part salariale. Il acquiert ainsi 96 points au titre de 2014, qui lui donnent droit à 10 € de pension mensuelle.

¹³ Soit 65 ans passant progressivement à 67 ans.

¹⁴ Ainsi, un salarié de la génération née en 1950 liquidant à 60 ans sa retraite en ayant une durée d'assurance tous régimes inférieure à 162 trimestres (40 ans et 6 mois) subit un abattement de 22 % sur son nombre de points AGIRC et ARRCO, ce qui réduit d'autant le montant de sa pension de retraite complémentaire.

Les paramètres de l'AGIRC et de l'ARRCO présentent par ailleurs de nombreux points d'articulation avec les paramètres du régime de base de la sécurité sociale :

- les rémunérations soumises à cotisations sont définies de façon identique pour les trois régimes, à de rares exceptions près ;
- le plafond de la sécurité sociale est utilisé par les trois régimes pour délimiter les tranches de salaires sur lesquelles s'appliquent les différents taux ;
- les conditions d'âge et de durée d'assurance requises pour l'obtention d'une pension du régime général à taux plein déterminent aussi l'obtention d'une pension complémentaire sans abattements.

Le rapport entre la valeur du point et le salaire de référence majoré du taux d'appel est désigné comme le « rendement brut effectif » des régimes. Il constitue un paramètre important¹⁵ : à âge de départ en retraite et espérance de vie donnés, plus le rendement est élevé, plus il pèse sur l'équilibre des régimes car plus il assure au salarié un niveau de pension élevé par rapport à la somme des cotisations acquittées au long de sa carrière. Avec une valeur de 6,56 % aujourd'hui, le rendement brut effectif des régimes signifie qu'au bout de seulement 15 années et trois mois de retraite¹⁶, un retraité aura perçu un montant cumulé de pensions égal au montant cumulé des cotisations qu'il aura versées pour acquérir ce droit à pension.

2 - Un fonctionnement par répartition qui exclut tout recours à l'emprunt

Le système de répartition selon lequel fonctionnent les deux régimes explique notamment que, jusqu'au début des années 1990, dans les entreprises qui décidaient de passer à des taux de cotisation supérieurs

¹⁵ Il correspond en effet à l'inverse mathématique du nombre d'années de retraite au bout desquelles la somme des pensions versées à un assuré au titre de points acquis dans l'année atteint le montant des cotisations ayant permis d'acquérir ces points. Pour un rendement de 10 % par exemple, le cumul des pensions versées dépassera ainsi les cotisations acquittées au bout de seulement 10 années (1/0,01).

¹⁶ $1/6,56\% = 15,25$. En 2011, l'espérance de vie à 65 ans, soit l'âge pivot pour la liquidation d'une retraite AGIRC ou ARRKO, était de 19,3 ans pour les hommes et de 23,8 ans pour les femmes.

au minimum obligatoire, les salariés et parfois les anciens salariés déjà à la retraite se voyaient attribuer gratuitement des points supplémentaires dans la limite de ce que pouvait financer annuellement le surcroît de cotisations. Il explique inversement que les régimes aient mis en place des taux d'appel non générateurs de points pour accroître leurs ressources, constituer des réserves et améliorer durablement leurs soldes¹⁷.

Contrairement au régime général, dont les déficits sont repris et financés par la Caisse d'amortissement de la dette sociale¹⁸, l'AGIRC et l'ARRCO se sont fixées comme principe de ne jamais recourir à l'emprunt pour financer les pensions de leurs allocataires, ce qui est conforme au fonctionnement normal d'un régime par répartition. Leur pérennité exige donc d'éviter toute accumulation prolongée de déficits qui mènerait à un épuisement de leurs réserves financières.

B - Une responsabilité exclusive des partenaires sociaux

Bien que rendus obligatoires par la loi, les régimes AGIRC et ARRCO continuent de relever de la responsabilité exclusive des partenaires sociaux pour leur pilotage, la définition de leurs paramètres et leur gestion.

L'ensemble des paramètres des régimes, et notamment les taux de cotisation, salaire de référence et valeur de point applicables chaque année, sont fixés dans le cadre d'accords nationaux. Pour ce faire, la loi leur laisse une très grande latitude¹⁹. Elle se borne à définir le champ d'affiliation des régimes, à imposer la mise en place d'une solidarité

¹⁷ En revanche, toute augmentation des taux contractuels conduit à terme à accroître les dépenses des régimes. Son effet sur les soldes s'estompe donc au fil des années.

¹⁸ Début 2009, près de 20 Md€ de déficits cumulés de la CNAVTS et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) avaient ainsi déjà été transférés à la CADES. Depuis, la CADES s'est vue transférer plus de 47 Md€ supplémentaire au titre des déficits 2009 à 2013 de la CNAVTS et du FSV.

¹⁹ La dernière disposition significative d'un accord paritaire ayant donné lieu à une annulation par la juridiction compétente concerne la réduction de 20 %, prévue par l'accord du 9 février 1994, des majorations pour enfants accordés aux ressortissants de l'AGIRC. L'accord prévoyait d'appliquer cette réduction y compris aux personnes déjà retraitées. La Cour de cassation a jugé que la réduction ne devait s'appliquer qu'aux nouvelles liquidations.

interprofessionnelle et générale entre les institutions de retraite les gérant²⁰ et à interdire la perte des droits à retraite lors d'un changement de profession²¹.

Le contrôle exercé par l'État sur le pilotage financier des régimes est limité²². Les accords paritaires sont d'application immédiate pour les salariés des entreprises adhérentes à une organisation patronale signataire. Leur extension à l'ensemble du champ d'application (interprofessionnel et national) de l'accord relève d'un arrêté ministériel pris après avis d'une commission réunissant les organisations patronales et syndicales représentatives et présidée par le représentant du ministre chargé des affaires sociales²³. Cette commission ne donne cependant un avis qu'au regard de la légalité des dispositions des accords qui lui sont soumis. Elle se fonde dès lors essentiellement sur des principes juridiques généraux, puisque les dispositions législatives et règlementaires les concernant sont peu nombreuses.

C - Des mesures de redressement qui ont permis d'accumuler près de 60 Md€ de réserves

Entre 1998 et 2008, l'AGIRC et l'ARRCO ont accumulé des réserves financières qui ont atteint 60 Md€⁴ début 2008. Sur cette période, les régimes ont en effet connu des excédents techniques réguliers, grâce notamment aux mesures mises en œuvre par les partenaires sociaux entre 1994 et 2000 et à la faveur d'une croissance

²⁰ Article L. 921-1 du code de la sécurité sociale.

²¹ Article L. 922-11 du même code.

²² En revanche, en matière de gestion administrative, les institutions de retraite complémentaires et leurs fédérations sont autorisées à fonctionner par décision de l'État et sont soumises au contrôle de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). Leurs statuts et règlements doivent être approuvés par le ministre chargé de la sécurité sociale.

²³ Il s'agit de la COMAREP (commission des accords de retraite et de prévoyance) présidée par la direction de la sécurité sociale.

²⁴ Il s'agit des réserves dites « de financement », excluant la réserve de fonds de roulement des régimes ainsi que les réserves de gestion administratives et d'action sociale.

soutenue de la masse salariale sur laquelle reposent leurs ressources²⁵.

1 - Un pilotage rigoureux

Confrontés au début des années 1990 à un ralentissement de la progression de la masse salariale, dans le sillage de la récession de 1993, et à un risque d'épuisement de leurs réserves financières, les partenaires sociaux ont adopté à l'époque deux types de mesures.

a) Des mesures significatives d'ajustement des paramètres

Les accords successifs de 1993, 1994 et 1996 ont mis en œuvre, pour chacun des deux régimes, des mesures touchant les principaux paramètres. Une décroissance des rendements a été ainsi organisée entre 1994 et 2000 par une évolution de la valeur du point au plus égale à l'inflation et en tout cas inférieure à celle des salaires de référence (prix d'achat des points)²⁶. La diminution des rendements, interrompue entre 2001 et 2003, a été reprise par les partenaires sociaux à partir de 2003.

Ces accords ont parallèlement décidé d'augmentations significatives des taux de cotisation contractuels et des taux d'appel. Entre 1995 et 1999, les taux minimaux obligatoires à l'ARRCO ont ainsi été augmentés de 2,5 points sous le plafond de la sécurité sociale. Les taux minimaux obligatoires à l'AGIRC, applicables au-delà de ce plafond, ont quant à eux progressé de plus de 10 points entre 1993 et 1999. Les taux d'appel ont été portés de 100 à 125 % dans chaque régime.

Au total, les rendements bruts effectifs de l'ARRCO sont passés de 8,87 % à 6,67 % entre 1993 et 2008. Ceux de l'AGIRC ont baissé sur la même période de 10,21 % à 6,78 %. Ils sont aujourd'hui identiques pour les deux régimes à 6,56 %.

²⁵ Soit une croissance annuelle moyenne de la masse salariale de + 3,7 % en termes nominaux (et + 2,1 % en termes réels) entre 1994 et 2008.

²⁶ Jusqu'alors, la valeur du point avait progressé comme le salaire de référence, en suivant l'évolution du salaire moyen des salariés.

b) La mise en place d'une solidarité financière entre ARRCO et AGIRC

Par ailleurs, les perspectives particulièrement dégradées de l'AGIRC, liées notamment à l'effet défavorable des évolutions du plafond de la sécurité sociale sur l'assiette des cotisations de ce régime, ont justifié la mise en place, par les accords de 1996, de transferts financiers de solidarité entre l'ARRCO et l'AGIRC, pour des montants annuels qui n'ont cessé de croître depuis : encore inférieurs à 400 M€ en 2001, ils ont atteint 1,1 Md€ en 2013.

Ces transferts ont été accompagnés de mesures particulières d'économies sur les majorations familiales servies par l'AGIRC et d'une baisse des rendements plus prononcée que pour l'ARRCO.

2 - Des excédents pendant onze années consécutives

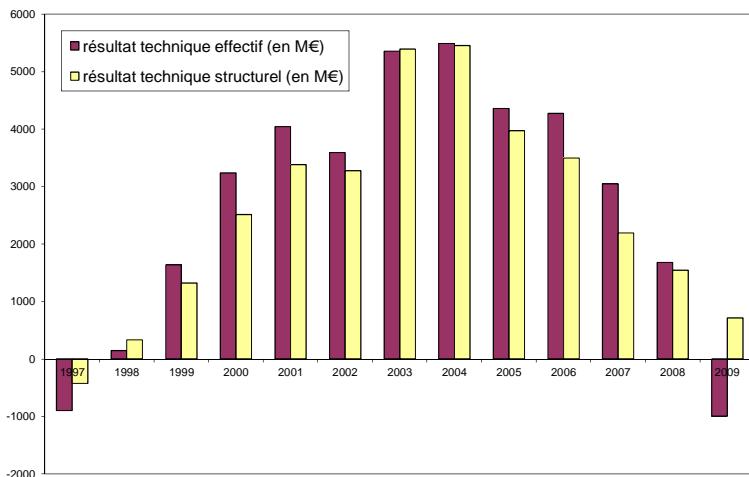
Selon les calculs réalisés par l'AGIRC-ARRCO, l'ensemble des mesures prises dans le cadre des accords paritaires successifs de 1993 à 2003²⁷ ont représenté un effort de redressement cumulé de 193 Md€₂₀₁₀ entre 1994 et 2010. Sur la seule année 2010, elles contribuaient à améliorer de 16,5 Md€ le solde annuel des régimes, dont 9,8 Md€ du fait des augmentations de taux de cotisation et 6,1 Md€ au titre de l'effet de la baisse des rendements sur le niveau des pensions.

Ces mesures se sont conjuguées avec une évolution redevenue favorable de la masse salariale du secteur privé²⁸ et avec des départs en retraite peu nombreux jusqu'en 2003. Après seulement + 2,9 % en termes nominaux sur la période 1994-1997, le rythme moyen de croissance annuelle de la masse salariale a atteint + 4,1 % en termes nominaux (et + 2,4 % en termes réels) entre 1998 et 2008.

L'AGIRC et l'ARRCO ont pu ainsi connaître 11 années consécutives d'excédents techniques entre 1998 et 2008.

²⁷ Les accords de 2008 à 2010 n'ont fait que prolonger la décroissance des rendements à nouveau décidée en 2003.

²⁸ Que l'on désignera simplement par « masse salariale » dans la suite du rapport.

Graphique n° 1 : résultats techniques annuels AGIRC+ARRCO

Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO et Commission européenne

Le montant cumulé de ces excédents s'est élevé à 36,8 Md€, dont 4 Md€ peuvent être imputés à une conjoncture économique en moyenne favorable. Sur la même période, la CNAVTS a enregistré près de 8 Md€ de déficits et le fonds de solidarité vieillesse, qui finance essentiellement le régime de base, 4,3 Md€.

L'AGIRC et l'ARRCO ont ainsi pu accumuler des réserves qui, grossies des produits financiers et plus-values latentes correspondantes, ont atteint 60 Md€ début 2008, soit un montant équivalant alors aux charges d'allocations annuelles des régimes. Elles devaient notamment permettre de supporter l'impact démographique des départs en retraite des générations nombreuses de l'après-guerre, mais la rapide dégradation de la situation financière des régimes a obligé à y recourir de manière plus précoce que prévu.

II - Un risque avéré d'épuisement des réserves financières à terme désormais très rapproché

Les régimes AGIRC et ARRCO enregistrent à nouveau des déficits techniques depuis 2009, en dépit même des nouvelles mesures d'ajustement décidées entre 2010 et 2013. Cette situation résulte d'un ensemble de facteurs parmi lesquels la baisse prononcée du rythme de croissance de la masse salariale depuis 2009 a été déterminante. Son effet

sur les soldes des régimes a annulé celui des mesures d'âge prises en 2011 pour anticiper la dégradation à venir des ratios démographiques. L'accumulation des déficits pourrait ainsi conduire à un épuisement rapide des réserves financières.

A - Un impact favorable mais relativement limité de la réforme des retraites de 2010

À l'instar du régime de base de la sécurité sociale, avec lequel ils partagent 90 % de leurs ressortissants, l'AGIRC et l'ARRCO sont face à des perspectives démographiques marquées, au moins jusqu'en 2035, par l'incidence des générations nombreuses de l'après-guerre et plus structurellement par l'allongement de l'espérance de vie. Selon les projections réalisées par le Conseil d'orientation des retraites en 2012, le rapport entre le nombre de pensionnés et celui des cotisants devrait passer de 0,6 à 0,9 entre 2013 et 2040 pour l'ARRCO et de 0,6 à 0,8 pour l'AGIRC, qui bénéficie de l'augmentation tendancielle du taux d'encadrement parmi les salariés du secteur privé²⁹.

Ce constat, ancien, a conduit les pouvoirs publics à augmenter régulièrement depuis 2003, pour le régime de base, les durées d'assurance requises pour une liquidation de la retraite de base à taux plein, puis, à l'occasion de la réforme de 2010, à reculer progressivement de deux ans l'âge légal de départ en retraite pour les assurés nés à partir de 1951. Ces mesures ont été appliquées à l'identique par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires. En particulier, l'accord de mars 2011 a transposé le recul de l'âge de départ à la retraite. L'impact de cette transposition peut être estimé à 2 Md€ sur le solde 2013 des régimes et à 6 Md€ à l'horizon 2020.

²⁹ L'hypothèse retenue par le COR d'une augmentation du taux d'encadrement jusqu'à une valeur de 25 % demeure cependant largement conventionnelle.

B - Malgré de nouveaux ajustements, une dégradation des soldes techniques accélérée par la faible croissance et accentuée par certaines décisions de l'État

Les perspectives financières tracées par les régimes eux-mêmes en 2010, tenant compte des effets du recul de l'âge de départ en retraite, faisaient escompter un retour aux excédents techniques annuels dès 2017 et un horizon d'épuisement des réserves financières repoussé à 2034. La succession des soldes effectifs jusqu'en 2013 a été toute autre.

Tableau n° 3 : soldes techniques des régimes AGIRC et ARRCO (AGFF compris) depuis 2009 en Md€ courants

2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
-1,13	-2,66	-3,79	-4,55	-4,44	-5,28

Source : Cour des comptes d'après comptes de l'AGIRC et de l'ARRCO et prévision AGIRC-ARRCO pour 2014

1 - Les effets de la faible croissance des cinq dernières années

Ces perspectives étaient en effet fondées sur des hypothèses économiques de court terme³⁰ qui n'anticipaient ni un ralentissement prolongé de la croissance économique, ni son effet sur l'évolution de la masse salariale. Avec une progression moyenne de seulement 0,2 % par an sur la période 2009-2013 en termes réels, l'évolution de la masse salariale a fortement pesé sur les ressources des régimes jusqu'à tripler les déficits attendus en 2014.

En outre, en accroissant l'écart entre la masse annuelle des cotisations et celle des pensions, qui a atteint 4,44 Md€ en 2013, soit 6 % des charges annuelles de pensions, la faible croissance des dernières années continuera à peser sur les soldes futurs. Son impact s'ajoute aux différentiels d'évolution à venir entre la masse des allocations, sous l'effet de l'augmentation du nombre des personnes demandant leur retraite du fait de la pyramide des âges, et celle des cotisations, en fonction des hypothèses de croissance.

³⁰ Soit une progression annuelle moyenne de + 1,2 % en termes réels pour la masse salariale sur 2009-2013.

2 - L'incidence des mesures prises par l'État pour le régime de base

Les perspectives financières des régimes ont été affectées, depuis 2012, par certaines mesures décidées pour le régime de base. L'impact net de ces mesures est négatif sur les soldes futurs de l'AGIRC et de l'ARRCO au moins jusqu'en 2030.

La seule mesure favorable au rétablissement de l'équilibre des régimes complémentaires consiste en l'allongement supplémentaire des durées d'assurance requises pour l'obtention d'une pension sans abattement, prévu par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Elle n'aurait cependant pas d'impact sur les soldes annuels des régimes avant 2020 et les améliorerait de 1,6 Md€ seulement à l'horizon 2030, selon les calculs de l'AGIRC-ARRCO.

En revanche, les dispositions de ce même texte relatives à la pénibilité et celles en faveur des femmes, des jeunes et des carrières heurtées, en assouplissant les conditions de liquidation aux régimes de base mais aussi à l'AGIRC et l'ARRCO, du fait de leur articulation (cf. chapitre II *infra*), dégraderaient, selon les estimations des gestionnaires des fédérations AGIRC-ARRCO, les soldes annuels de plus de 200 M€ dès 2020, et de 1,1 Md€ à l'horizon 2030.

Le décret du 2 juillet 2012 relatif au dispositif des carrières longues³¹ emportait déjà au demeurant des conséquences négatives sur l'équilibre de l'AGIRC et de l'ARRCO : son effet sur le nombre de départs en retraite anticipés devrait dégrader de près de 1,2 Md€ leurs soldes annuels entre 2020 et 2030. Il a eu une incidence négative de l'ordre de 500 M€ dès les deux premières années de sa mise en œuvre.

Au total, l'ensemble des modifications des conditions de liquidation décidées par l'État pour le régime général depuis 2012 aurait un impact net négatif sur le solde annuel des régimes complémentaires de près d'1,4 Md€ à l'horizon 2020 et encore de 500 M€ à l'horizon 2030, en incluant l'effet positif croissant de l'augmentation des durées d'assurance issue de la loi du 20 janvier 2014.

³¹ Qui permet aux assurés de partir à la retraite « à taux plein » dès 60 ans lorsqu'ils ont, à cet âge, validé la durée d'assurance requise pour leur génération et qu'ils ont commencé à travailler avant l'âge de 20 ans.

3 - L'effet des mesures conservatoires de mars 2013

Pour enrayer la dégradation de la situation financière des régimes, les partenaires sociaux ont prévu par un accord de mars 2013, conclu à titre conservatoire, une sous-indexation des pensions de 1 point par rapport à l'inflation en 2014 et 2015³² ainsi que des augmentations des taux de cotisation contractuels de 0,1 point par an en 2014 et 2015 (soit + 0,125 point de taux de cotisation effectif par an). Ces dispositions devaient se traduire par un impact positif de près de 500 M€ en 2013, de 1,7 Md€ en 2014 et de plus de 3 Md€ sur les soldes annuels à partir de 2015.

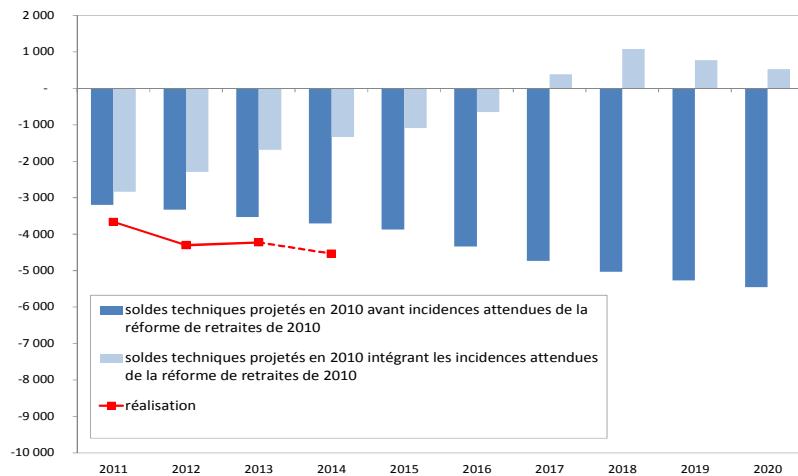
Toutefois, la « clause plancher » incluse dans l'accord de mars 2013, selon laquelle les sous-indexations ne doivent en aucun cas conduire à des baisses nominales de pensions lors des revalorisations de 2014 et 2015, pourrait avoir pour conséquence de nettement réduire les économies escomptées de ces sous-indexations dans le contexte du ralentissement constaté de l'inflation. Sur la base de l'inflation constatée en 2013 (0,7 %) et des hypothèses d'inflation associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (0,5 % pour 2014 et 0,9 % pour 2015), les économies annuelles attendues pourraient en effet être réduites de 1,2 Md€ à partir de 2015. Dès 2014, l'application de la clause plancher a dégradé le solde de l'AGIRC-ARRCO de plus de 350 M€.

Les mesures prises en mars 2013 n'avaient pas pour ambition de garantir à elles seules la soutenabilité des régimes à long terme. Les partenaires sociaux comptaient en effet sur la réforme du régime de base que les pouvoirs publics devaient adopter fin 2013 pour disposer de leviers supplémentaires de redressement rapide, notamment en termes de durcissement des conditions d'âge ou de durée d'assurance. La loi du 20 janvier 2014 ne conduit cependant à différer les départs en retraite qu'à partir de 2020.

Compte tenu de la persistance d'une faible croissance de l'économie, les déficits effectifs ont finalement été même plus importants que ceux prévus lors des projections de 2010 avant mise en œuvre du recul des bornes d'âge.

³² Tout en maintenant constant le rendement des régimes. La sous-indexation s'applique en effet aussi au salaire de référence.

Graphique n° 2 : comparaison des projections 2010 et des réalisations sur les soldes techniques AGIRC+ARRCO (en M€₂₀₀₉)



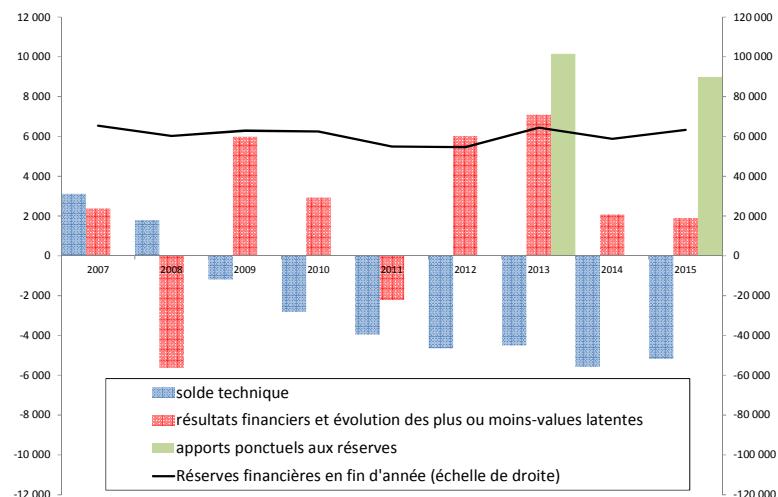
Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO

C - Un épuisement des réserves à échéance rapprochée quels que soient les scénarios économiques retenus

1 - Un niveau de réserves maintenu à 60 Md€ jusqu'en 2015 grâce à des mesures non reconductibles

À très court terme, les partenaires sociaux devraient pouvoir préserver le niveau des réserves financières par un abondement de plus de 19 Md€, essentiellement grâce aux marges dégagées, en trésorerie, par la mensualisation du paiement des allocations aux retraités (8,6 Md€ à compter du 1^{er} janvier 2014) et celle du versement des cotisations par les entreprises (9 Md€ à compter du 1^{er} janvier 2016)³³. Ils ont par ailleurs bénéficié de la bonne orientation des marchés financiers en 2012 et 2013, qui s'est traduite par l'accumulation de 13 Md€ de produits financiers et de plus-values latentes en deux ans. La conservation de ces plus-values dépendra cependant de l'évolution future des marchés financiers.

³³ Le solde provient d'un écrémentage des réserves de gestion administrative et d'action sociale.

Graphique n° 3 : évolution des réserves AGIRC+ARRCO (M€₂₀₁₃)

Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO

2 - À partir de 2016, un épuisement très rapide des réserves

Pour établir ses dernières projections en date, l'AGIRC-ARRCO a étudié 3 scénarios économiques, ou « variantes », se distinguant par la valeur à long terme du taux de chômage et de la productivité du travail ainsi que par la trajectoire de raccordement entre la situation économique 2013 et la situation de long terme.

Les scénarios économiques étudiés par l'AGIRC-ARRCO

Sur les paramètres de long terme, la variante 1 correspond au scénario B du Conseil d'orientation des retraites (COR), utilisé par le Gouvernement dans son étude d'impact de la loi du 20 janvier 2014. Les variantes 2 et 3 retiennent des valeurs plus proches de celles du scénario C.

Sur le court terme, la variante 1 reprend les hypothèses du Gouvernement associées au projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale de juin 2014 tandis que la variante 3 se fonde sur les hypothèses plus prudentes de la Commission européenne pour 2014 et 2015. La variante 2 est intermédiaire. Les nouvelles hypothèses associées au projet de loi de financement pour 2015 présentent une trajectoire de masse salariale réelle à mi-chemin entre les variantes 1 et 2 sur 2014-2017.

La variante 3 se distingue par ailleurs de la variante 2 par un raccordement plus progressif à la trajectoire de long terme (le détail des hypothèses de chaque variante figure en annexe 3).

Tableau n° 4 : variantes examinées par l'AGIRC-ARRCO

Evolution annuelle moyenne de la masse salariale réelle	2009-2013	2014	2014-2017	2018-2030
Variante 1	0,20 %	1,09 %	2,04 %	2,15 %
Variante 2		0,80 %	1,36 %	1,85 %
Variante 3		0,50 %	0,86 %	1,44 %

Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO

Même la variante la moins optimiste se fonde sur des paramètres dont les valeurs à long terme sont très éloignées de celles observées entre 2009 et 2013 (soit une évolution moyenne de + 0,30 % de la masse salariale réelle).

Un autre scénario devrait donc être envisagé afin d'élargir la palette des hypothèses, au titre d'une prudence redoublée. La Cour a ainsi demandé à l'AGIRC-ARRCO de réaliser une projection sous des hypothèses correspondant à un affaiblissement durable de la croissance potentielle, soit un taux de chômage qui resterait plus durablement à 10 % et à une évolution de long terme de la productivité du travail de seulement 1 %. Ce scénario dégradé se distinguerait nettement de la variante 3 au-delà de 2018. Sur 2018-2030, il conduirait à une évolution annuelle moyenne de la masse salariale de seulement 1,19 % en termes réels, à comparer à 1,44 % pour la variante 3.

Tous les scénarios prennent pour hypothèse une stabilisation des rendements des régimes à leur niveau actuel, et une évolution de la valeur du point et du salaire de référence calée sur celle de l'inflation à partir de 2016. Ils supposent par ailleurs que les revalorisations du point en avril 2015 et avril 2016 ne tiendront pas compte de l'écart d'inflation qui pourrait être considéré comme restant à rattraper au titre de 2013³⁴. Cette absence de rattrapage a une incidence de plus de 14 Md€ sur la situation nette des régimes fin 2030 (24 Md€ en 2040).

Selon les calculs de l'AGIRC-ARRCO, les déficits techniques se creuseraient un peu plus chaque année jusqu'en 2035 dans tous les scénarios étudiés. Dans la variante 3, les déficits techniques passeraient de - 4,4 Md€ en 2013 à - 19,5 Md€₂₀₁₃ en 2035 et les réserves globales de l'AGIRC-ARRCO seraient épuisées dès 2023. Pour l'AGIRC, les réserves s'épuiseraient dès 2018 et tomberaient, dans tous les scénarios, sous le seuil de trois mois d'allocations dès 2016.

Tableau n° 5 : évolution des réserves financières selon les scénarios

	Var 1	Var 2	Var 3
Année d'épuisement des réserves AGIRC	2019	2018	2018
Année d'épuisement des réserves ARRCO	2032	2027	2025
Année d'épuisement des réserves globales	2029	2025	2023
Situation nette des régimes en 2030 (Md€ ₂₀₁₃)	-10,8	-66,2	-120,4
Situation nette des régimes en 2040 (Md€ ₂₀₁₃)	-93,6	-220,0	-334,6

Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO

Dans le scénario dégradé simulé à la demande de la Cour, la situation nette des régimes serait de près de - 132 Md€₂₀₁₃ en 2030 et - 390 Md€₂₀₁₃ en 2040.

Par ailleurs, les projections de l'AGIRC-ARRCO se fondent sur une hypothèse de produits financiers moyens annuels réels équivalant à 1 % du montant des réserves. Bien que relativement prudente, cette hypothèse ne permet pas de prendre en compte les éventuels effets d'un

³⁴ La revalorisation d'avril 2014, qui s'est traduite par une stabilisation de la valeur du point, n'a pas pu tenir compte de la totalité de l'écart d'inflation à rattraper au titre de 2013 (année pour laquelle l'inflation a été nettement moins forte que prévue). Pour en tenir compte, il aurait fallu baisser la valeur nominale du point en 2014. Il reste donc un écart d'inflation 2013, qui n'a pas encore pu être rattrapé, de - 0,91 % pour l'ARRCO et - 0,84 % pour l'AGIRC.

retournement brusque des marchés financiers sur l'accélération de la consommation des réserves à proximité de leur terme d'épuisement.

Enfin, si les projections de l'AGIRC-ARRCO sont présentées en euros constants (c'est-à-dire hors inflation), elles se fondent malgré tout sur des hypothèses sous-jacentes d'inflation. Or ces hypothèses (1,1 % en 2014 et 1,5 % en 2015) sont à court terme nettement plus élevées que celles associées désormais au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (0,5 % en 2014 et 0,9 % en 2015). Si ces hypothèses se vérifient, et si les partenaires sociaux appliquaient la clause plancher de l'accord du 13 mars 2013 sans ratrappage sur les années ultérieures, la situation nette des régimes serait dégradée d'un montant supplémentaire de plus de 15 Md€ à l'horizon 2040 et dans chaque variante, par rapport au tableau précédent. Les réserves cumulées de l'AGIRC et de l'ARRCO pourraient alors être épuisées dès 2022 dans la variante 3.

CONCLUSION

Les partenaires sociaux responsables des régimes AGIRC et ARRCO ont démontré par le passé qu'ils étaient capables de prendre les mesures nécessaires à la préservation des pensions complémentaires de leurs ressortissants.

Avant l'apparition de la crise financière de 2008, et de la récession économique qui a suivi, les régimes complémentaires avaient accumulé onze années d'excédents et un niveau de réserves financières de 60 Md€. Ce résultat, qui contraste avec les déficits accumulés par le régime de base sur la même période, a tenu en grande partie aux mesures prises par les partenaires sociaux depuis la récession de 1993 : elles améliorent désormais de plus de 16 Md€ les soldes annuels des régimes.

En dépit de ces efforts, les régimes sont redevenus déficitaires depuis 2009. Leur déficit a atteint plus de 4,4 Md€ en 2013, au terme de cinq années pendant lesquelles la masse salariale n'a progressé en moyenne que de 0,2 % en termes réels, contre 2,4 % sur la période 1998-2008, tandis que les charges annuelles d'allocation progressaient de +2,25 % par an, toujours en termes réels. L'ampleur de ce ralentissement économique n'avait pas été anticipé par les gestionnaires des régimes complémentaires, non plus que par l'État pour le régime de base.

Si la réforme des retraites de 2010, en reculant les âges de départ en retraite, a permis d'améliorer de près de 2 Md€ le solde des régimes complémentaires dès 2013, et de plus de 6 Md€ leur solde prévisionnel à l'horizon 2020, les mesures prises depuis 2012 par l'État pour le régime général pèsent en revanche sur la situation financière de l'AGIRC et de

l'ARRCO, en particulier à court terme. Les dispositions cumulées du décret de juillet 2012 sur les carrières longues et de la loi du 20 janvier 2014 dégraderaient ainsi de 1,4 Md€ le solde des régimes à l'horizon 2020.

Surtout, les mesures de la loi du 20 janvier 2014 susceptibles de profiter aux régimes complémentaires, et dans l'attente desquelles les partenaires sociaux avaient limité l'ambition des mesures décidées lors de leur accord en mars 2013, n'ont pas été à la hauteur des besoins de financement prévisionnels des régimes AGIRC et ARRCO.

Les perspectives financières actualisées par les gestionnaires des régimes en juin dernier, et intégrant les effets de la loi du 20 janvier 2014, sont dès lors alarmantes. Dans les scénarios économiques les plus optimistes, proches de celui retenu par le Gouvernement à l'appui de la réforme des retraites, l'épuisement des réserves globales de l'AGIRC et de l'ARRCO interviendrait avant 2029, et d'ici 2019 pour l'AGIRC seule. Mais sur la base de scénarios plus prudents, et non moins probables, les déficits des régimes dépasseraient chaque année, et de plus en plus significativement, les 5 Md€ et l'épuisement des réserves interviendrait avant 2023 pour l'ensemble AGIRC+ARRCO et au plus tard au début de 2018 pour l'AGIRC seule, dont les réserves tomberaient sous le seuil de trois mois d'allocations dès 2016.

Ces échéances rapprochées imposent que les partenaires sociaux prennent désormais eux-mêmes des mesures de redressement significatives et urgentes.

Chapitre II

Des mesures d'urgence à prendre, des efforts à partager

Le terme très rapproché de l'épuisement des réserves des régimes suppose que les partenaires sociaux n'excluent dès maintenant aucun des leviers de redressement à leur disposition. La mobilisation de ces leviers doit en outre s'accompagner d'une meilleure coordination avec l'État et d'un partage des efforts entre catégories d'assurés. En tout état de cause, ces mesures d'urgence à adopter dès 2016 doivent permettre de repousser le terme d'épuisement des réserves à au moins 2030.

I - Un ensemble de mesures de redressement à mettre en œuvre d'urgence

À compter de 2016, seules des mesures d'ajustement des paramètres déterminant la masse des cotisations ou celle des pensions sont susceptibles d'éviter l'épuisement des réserves globales de l'AGIRC et de l'ARRCO en redressant les soldes techniques.

De telles mesures d'urgence sont d'autant plus nécessaires que, si les réserves des régimes ont pu se maintenir constantes dans la période récente, entre autres facteurs grâce à de fortes plus-values, notamment en 2013, elles ne sont pas *a priori* prémunies du risque d'une évolution très défavorable des marchés financiers.

Dans le cadre de la variante 3, repousser au-delà de 2030 l'horizon d'épuisement des réserves globales des régimes suppose des mesures dont l'effet cumulé sur les soldes techniques d'ici 2030 se monterait à plus de 120 Md€₂₀₁₃. Dans le cadre du scénario dégradé simulé à la demande de la Cour, il conviendrait de réaliser un effort cumulé supplémentaire de 10 Md€₂₀₁₃ à ce même horizon.

L'ampleur de l'effort de redressement doit conduire à examiner l'ensemble des leviers d'ajustement envisageables, qui apparaissent tous particulièrement contraints.

A - L'impératif de solutions immédiates pour l'AGIRC pour éviter tout risque de rupture de paiement des pensions

L'AGIRC est face à des perspectives financières nettement plus dégradées que l'ARRCO, même en tenant compte des transferts de solidarité intervenant déjà entre les deux régimes³⁵. À raison de déficits annuels proches de 3 Md€ dès 2016, les réserves de l'AGIRC, dont le montant devrait déjà tomber à 6,4 Md€ fin 2015, seront épuisées dès le début de 2018. Le versement des pensions ne peut ainsi pas être assuré après 2017 sans qu'un effort spécifique ne soit demandé aux cadres. Mais un équilibrage du régime par le seul ajustement de ses paramètres semble hors de portée.

En se limitant à agir sur ces paramètres, c'est-à dire sur les cotisations ou les pensions des cadres, repousser par exemple l'horizon d'épuisement des réserves au-delà de 2025 supposerait de réduire de plus de 10 % le pouvoir d'achat du point entre 2015 et 2017, ou d'augmenter d'au moins 2,2 points le taux de cotisation contractuel d'ici 2017³⁶. Même un panachage de ces deux solutions aurait des effets lourds sur le pouvoir d'achat des cadres et sur le coût du travail, toutes choses égales par ailleurs.

Dans ces conditions, une solidarité financière accrue de la part du régime ARRCO est vraisemblablement inévitable, en sus d'un effort spécifique demandé aux cadres. Elle pourrait prendre diverses formes, depuis une augmentation des transferts de solidarité déjà existants jusqu'à une mutualisation, envisageable de plusieurs manières, des réserves des deux régimes, ce qui pose ainsi à bref délai la question de la fusion pure

³⁵ Ces transferts se sont élevés à 1,1 Md€ en 2013. Leur montant est aujourd'hui calculé en fonction du déficit technique du régime des cadres dont sont à l'origine les ressortissants de l'AGIRC dit « article 36 », salariés non cadres affiliés à l'AGIRC de façon optionnelle. Ces 500 000 salariés « article 36 » représentent 12,7 % des affiliés à l'AGIRC.

³⁶ Qui passerait ainsi de 16,44 % à 18,44 %.

et simple des deux régimes (cf. *infra*). Elle ne résoudrait cependant évidemment pas la question de l'épuisement global des réserves de l'AGIRC et de l'ARRCO, pour laquelle des mesures communes aux deux régimes doivent en tout état de cause être prises au plus vite.

B - Cotisations, niveau de pensions : des leviers sous contraintes

Dans un régime par points, le redressement des soldes peut être opéré en agissant sur de nombreux leviers. Chacun emporte des conséquences spécifiques sur le coût du travail ou le pouvoir d'achat des salariés ou des retraités et présente de ce fait des marges de manœuvre plus ou moins limitées. Pour un même effet à long terme sur le solde des régimes, tous n'ont par ailleurs pas le même rythme de montée en charge en termes d'impact financier, alors que le besoin est urgent.

Les mesures de redressement adoptées au cours des années 1990 ont par exemple conjugué baisse des rendements et augmentation des taux de cotisation afin de produire des effets rapides sur les soldes tout en ménageant à long terme les taux de remplacement. Elles ont par là même mis à contribution de façon partagée l'ensemble des participants du système (actifs, retraités et entreprises)³⁷.

1 - Des possibilités d'augmentation des cotisations particulièrement limitées

Une augmentation des cotisations a un effet immédiat sur les soldes. Celui-ci n'est toutefois conservé à long terme que si elle concerne le taux d'appel et ne génère donc pas de droits supplémentaires pour les assurés, ce qui pèsera sur le rendement offert aux futurs retraités. Aujourd'hui, les marges de manœuvre paraissent doublement réduites, s'agissant des taux de cotisation, parce que les contraintes sont fortes sur le coût du travail et le pouvoir d'achat des salariés et que des

³⁷ Selon l'AGIRC-ARRCO, les efforts réalisés entre 1993 et 2011, en termes de montant financier cumulé, ont porté à 28 % sur les cotisants, à 42 % sur les employeurs et à 30 % sur les allocataires.

augmentations de taux sont déjà mises en œuvre au profit du régime de base depuis 2012 (cf. *infra*).

Les allègements de cotisations patronales décidés en août dernier par la loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2014 pourraient en théorie accroître la latitude dont disposent les partenaires sociaux. Mais ils sont limités aux salaires inférieurs à 3,5 SMIC, s'agissant des cotisations patronales famille, laissant peu de place aux cotisations AGIRC. Surtout, il serait difficilement compréhensible que les régimes complémentaires captent l'amélioration des marges des entreprises en principe visée par ces mesures.

En tout état de cause, les pouvoirs publics ont défini implicitement un plafond à la somme des taux de cotisation vieillesse des régimes obligatoires, fixé à 28 % pour un salarié rémunéré à moins de 3 000 € par mois³⁸. Ce plafond est déjà quasiment atteint en 2014³⁹.

2 - Une action sur les niveaux de pensions très délicate

Une diminution des rendements offerts par les régimes, synonyme d'économies à long terme, peut être obtenue soit par une moindre progression de la valeur de point, dont les effets sont immédiats sur les soldes techniques mais aussi sur le pouvoir d'achat des pensionnés, soit par une plus forte progression du prix d'achat des points, dont l'effet sur les soldes n'est que progressif et qui ne touche que les retraités futurs.

Dans un ordre d'idées différent, les partenaires sociaux avaient étudié en 2012 la possibilité de n'attribuer des points aux assurés en période de chômage indemnisé que dans la mesure du montant des contributions versées par l'UNEDIC ou l'État⁴⁰. Cette mesure n'infléchirait cependant que très progressivement les soldes des régimes. Des pistes d'économies sur les pensions de réversion peuvent aussi être explorées, mais elles ne produiraient d'effets suffisants qu'à long terme,

³⁸ Ce maximum, fixé par décret du 20 juin 2014, s'impose aux recommandations que le Comité de suivi des retraites pourra formuler sur l'évolution des taux de cotisation d'assurance vieillesse.

³⁹ Le taux effectif s'élève en effet à 27,5 %.

⁴⁰ Les contributions de l'UNEDIC et de l'État ne représentant que 70 % du montant des cotisations correspondant aux points attribués, ce projet se serait traduit par une réduction de près de 30 % du nombre de points acquis lors des périodes de chômage.

par exemple un gain d'1 Md€ à l'horizon 2030 en cas de baisse du taux de réversion à 54 % comme dans le régime général.

Au regard de leurs effets sur le pouvoir d'achat des retraités, de nouvelles actions à court terme sur la valeur du point paraissent en tout état de cause contraintes par l'impact des mesures de gels et de sous-indexations déjà mises en œuvre ou décidées par les régimes complémentaires et le régime de base, ainsi que par les mesures fiscales déjà adoptées s'agissant des majorations pour enfants⁴¹.

C - Les conditions d'âge et de durée d'assurance : une capacité de redressement autonome limitée par l'alignement sur le régime de base

1 - L'alignement de l'âge pivot des régimes sur l'âge du taux plein au régime général

Les régimes AGIRC et ARRCO fonctionnent sur la base d'un âge pivot à partir duquel les pensions peuvent être liquidées sans abattements sur le nombre ou la valeur des points acquis. Depuis la création des régimes et jusqu'en 2010, cet âge pivot était de 65 ans, soit l'âge dit « du taux plein » au régime général. La réforme des régimes de base en 2010 ayant progressivement repoussé l'âge du taux plein de 65 à 67 ans, les partenaires sociaux ont décidé, en mars 2011, d'aligner, pour chaque génération, l'âge pivot sur l'âge du taux plein désormais applicable.

2 - Les conditions du taux plein comme conditions de l'absence d'abattements : un choix constant des régimes complémentaires

Selon un principe de neutralité actuarielle, les régimes complémentaires autorisent, depuis leur origine, des liquidations avant l'âge pivot mais avec l'application de coefficients d'abattement sur le nombre de points acquis. Ainsi, pour la génération née en 1950, une liquidation à 60 ans subit-elle normalement un abattement de 22 %.

⁴¹ Soit l'inclusion des majorations pour enfants du régime général et des régimes complémentaires dans l'assiette de l'impôt sur le revenu à partir de 2014.

Les partenaires sociaux ont toutefois accompagné la baisse de l'âge légal de la retraite au régime général en 1983, puis l'introduction de possibilités de départs anticipés, en supprimant les abattements applicables aux liquidations avant l'âge pivot dès lors que les conditions du taux plein, au minimum, étaient réunies au régime général. Dans le cas le plus courant, il s'agit de la condition relative à la durée d'assurance, désormais « tous régimes ». Dans les autres cas, il s'agit de conditions particulières telles que l'inaptitude au travail ou l'incapacité permanente liée à un accident du travail ou une maladie professionnelle. Dans le cas des retraites anticipées (avant l'âge légal), les coefficients d'abattement ne sont pas appliqués lorsque les conditions de durée d'assurance requises par exemple au titre des carrières longues ou du handicap sont remplies.

3 - L'intérêt et les limites d'un alignement sur le régime de base

L'alignement des conditions d'âges et de durée d'assurance requises pour l'obtention d'une retraite sans abattement sur celles requises pour l'obtention d'une retraite à taux plein au régime général permet aux salariés de liquider simultanément, et dans des conditions identiques, leur pension de base et leur pension complémentaire. Elle présente un intérêt fort pour les assurés

Cependant, le principe de cet alignement, s'agissant des conditions d'âge, prive de fait les régimes complémentaires de la capacité de fixer eux-mêmes un paramètre stratégique pour le redressement de leur équilibre.

Ce principe d'alignement pourrait atteindre ses limites si l'État continuait à considérer, sur la base d'un scénario macro-économique relativement optimiste, que la réforme de janvier 2014 est suffisante pour assurer la soutenabilité à moyen et long termes du système de retraites, alors que les partenaires sociaux constatent que leurs leviers d'action propres, sur la base de scénarios macro-économiques plus prudents, en dehors de nouvelles mesures d'âge, ne suffiront pas à éviter un épuisement rapide des réserves.

D - La nécessité de combiner l'ensemble des leviers disponibles

1 - Cotisations et niveaux de pension : des effets insuffisants sur les soldes à court et moyen termes

Le faisceau des contraintes existantes pourrait limiter l'ampleur des mesures rapidement mobilisables portant sur le niveau des cotisations et des pensions. Dès lors, leur impact serait lui-même limité sur le redressement financier des régimes à moyen terme. En adoptant par exemple pendant trois ans, de 2016 à 2018, des mesures de sous-indexation des pensions et d'augmentation des taux de cotisation, quasiment similaires à celles décidées en mars 2013, l'horizon d'épuisement des réserves ne serait repoussée que de trois ans, soit à 2026 dans le cas de la variante 3.

Repousser au-delà de 2030 la date d'épuisement des réserves, dans le cadre de la variante 3, et en utilisant les seuls paramètres ajustés dans l'accord de 2013, demanderait que des augmentations de taux de cotisation ou des sous-indexations des pensions, d'ampleur annuelle comparable à celles décidées pour 2014-2015 mais d'effet plus prononcé sur les rendements, soient reconduites sur au moins six années supplémentaires. Cette solution aboutirait à une réduction de plus de 9 % du pouvoir d'achat des pensions complémentaires et une augmentation des taux de cotisation de plus de 1 point entre 2013 et 2021.

2 - La question de la « clause plancher »

L'option de nouvelles sous-indexations des pensions peut difficilement être étudiée indépendamment de la question de la pérennisation ou non de la « clause plancher » décidée en 2013 pour les revalorisations des années 2014 et 2015.

L'application de cette « clause plancher » lors de la revalorisation de 2015 pourrait en effet représenter à court terme l'équivalent du renoncement à une sous-indexation de près d'1,8 point sur le total des sous-indexations initialement prévues par les partenaires sociaux de 2013

à 2015⁴². En outre, si l'effet de cette clause n'était pas rattrapé lors des revalorisations ultérieures, elle pèserait durablement sur l'équilibre financier des régimes⁴³. Il n'y a cependant pas de raison objective à réserver des sous-indexations, et la perte de pouvoir d'achat qui en résulte, aux seules situations où le taux d'inflation serait supérieur à un certain niveau.

Aussi les partenaires sociaux gagneraient-ils sans doute, avant même d'envisager de nouvelles mesures d'économies portant sur la revalorisation des pensions, à décider du rattrapage intégral, sur les exercices postérieurs, des effets de ces moindres sous-indexations. Ce rattrapage ne pourra cependant intervenir que si l'inflation remonte rapidement à un niveau supérieur à 1 %. L'hypothèse d'une prolongation de la période actuelle de faible inflation amènerait dès lors à poser la question d'un abandon de la « clause plancher », le cas échéant dès 2015.

3 - Une combinaison de mesures sur les conditions d'âge et de mesures sur les cotisations et les pensions

Pour un impact rapide et significatif sur les soldes, la seule alternative à une action prolongée ou d'ampleur sur les taux de cotisation et le niveau des pensions résiderait dans la révision des conditions de liquidation relatives à l'âge de départ en retraite.

Parmi l'éventail des mesures étudiées par l'AGIRC-ARRCO, a été analysé l'effet d'un recul de l'âge moyen de départ en retraite de deux années⁴⁴, progressivement sur quatre générations à partir de celle née en 1956. Cette mesure dégagerait une marge de financement cumulée au moins égale à 59 Md€₂₀₁₃ à l'horizon 2030, dans l'hypothèse la moins favorable⁴⁵. Dans l'hypothèse la plus favorable⁴⁶, cette marge de

⁴² Dont 0,9 point au titre de l'inflation 2014 (différence à rattraper entre 1,3 % prévu lors de la revalorisation du 1^{er} avril 2014 et 0,5 % désormais prévu) et 2015 (différence entre 1 point de sous-indexation et 0,9 % d'inflation prévue actuellement pour 2015), non intégré dans les projections financières de l'AGIRC-ARRCO.

⁴³ 1,8 point de sous-indexation supplémentaire en 2015 réduirait de 40 Md€₂₀₁₃ le besoin de financement des régimes à l'horizon 2040.

⁴⁴ Obtenu par un recul d'autant des âges légaux de départ à la retraite.

⁴⁵ C'est-à-dire dans le cas où les départs plus tardifs à la retraite empêcheraient des embauches de « jeunes » et n'auraient donc pas d'impact sur la population en emploi.

⁴⁶ Si les départs tardifs n'empêchent pas les embauches de « jeune » et se traduisent donc par une augmentation de la population en emploi.

financement s'élèverait à près de 94 Md€₂₀₁₃. Elle aurait ainsi, à l'horizon 2030, un effet comparable à la reconduction pendant cinq ans d'une sous-indexation des pensions de 1 point par rapport à l'inflation ou à une augmentation des taux de cotisation de 0,75 point dès 2016.

Tableau n° 6 : quantification des impacts de différents leviers en termes d'amélioration de la situation nette des régimes⁴⁷

(Md€ ₂₀₁₃)	2030	2040
Abandon de la « clause plancher » dès 2015	14,0	24,3
Taux de réversion à l'AGIRC et l'ARRCO de 54 % à partir de 2015	9,8	24,3
Attribution de points aux chômeurs réduite dès 2015 à hauteur des contributions versées par l'UNEDIC	1,9	9,1
Sous-indexation de 1 point pour la revalorisation 2016	14,0	27,0
Sous-indexation de 1 point pour la revalorisation 2017	13,2	26,0
Sous-indexation de 1 point pour la revalorisation 2018	12,3	25,1
Augmentation des taux de cotisation de 0,125 point en 2016 via le taux d'appel	9,9	18,5
Augmentation des taux de cotisation de 0,125 point en 2017 via le taux d'appel	9,2	17,8
Augmentation des taux de cotisation de 0,125 point en 2018 via le taux d'appel	8,6	17,1
Recul d'1 an de l'âge moyen de départ en retraite entre la génération 1956 et la génération 1958	31 à 50	51 à 88
Recul de 2 ans de l'âge moyen de départ en retraite entre la génération 1956 et la génération 1960	59 à 94	98 à 170
Rappel des besoins de financement cumulés dans la variante 3	120,4	334,6

Source : Cour des comptes, sur la base de la Variante 3 AGIRC-ARRCO

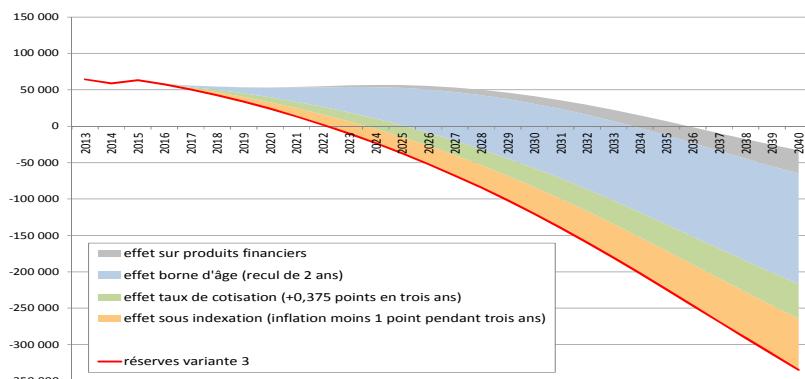
Le tableau ci-dessus récapitule les principaux leviers dont les partenaires sociaux disposent pour agir rapidement sur les soldes des régimes selon une combinaison et un calibrage qu'il est de leur responsabilité de définir.

⁴⁷ Les mesures simulées ici sont, pour un même *quantum* de sous-indexation ou de sur-cotisation, plus strictes que celles décidées en 2013 : la sous-indexation ne concernerait pas le salaire de référence et conduirait donc à une baisse du rendement des régimes ; l'augmentation de taux serait effectuée par le taux d'appel, sans créer donc de nouveaux droits à pensions pour le futur. Par ailleurs, la sous-indexation est supposée produire ses effets quel que soit le niveau d'inflation (pas de clause plancher).

En combinant mesures d'âge et mesures sur les cotisations et les niveaux de pensions, il fait apparaître qu'il deviendrait possible de repousser l'horizon d'épuisement des réserves au-delà de 2030 en limitant l'impact sur le coût du travail et le pouvoir d'achat et en permettant un partage des efforts entre employeurs, retraités actuels et salariés futurs retraités.

À titre de simple illustration, une augmentation de l'âge de départ de 2 ans, obtenue soit par un recul équivalent des âges légaux soit sous l'effet de la mise en place d'abattements spécifiques aux régimes complémentaires, associée à une sous-indexation de 1 point reconduite de 2016 à 2018 et à une augmentation de taux de cotisation de 0,125 point par an de 2016 et 2018 serait suffisante pour accroître les réserves d'un montant supérieur à 125 M€ à l'horizon 2030 et supérieur à 230 Md€ à l'horizon 2040. Dans la variante 3, et dans le cas le plus favorable quant aux effets du recul des bornes d'âges, cet ensemble de mesures repousserait en 2036 l'horizon d'épuisement des réserves.

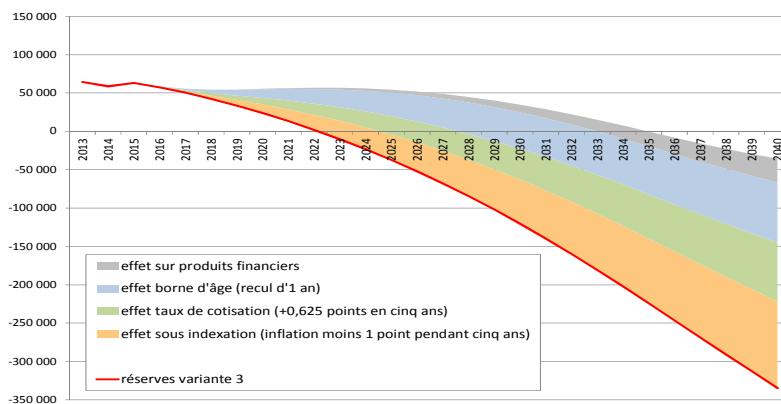
Graphique n° 4 : première illustration de combinaison de mesures



Source : Cour des comptes

Une augmentation de l'âge de départ de 1 an, associée à une sous-indexation de 1 point reconduite jusqu'en 2020 et à une augmentation de taux de cotisation de 0,125 point par an de 2016 et 2020 repousserait quant à elle en 2035 l'horizon d'épuisement des réserves AGIRC-ARRCO dans le cadre de la variante 3.

Graphique n° 5 : seconde illustration de combinaison de mesures



Source : Cour des comptes

La définition de conditions d'âge autonomes pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite complémentaire poserait cependant la question très sensible de l'articulation avec le régime de base (cf. *supra*). Si elle était décidée unilatéralement par les partenaires sociaux, elle inciterait sans doute les salariés à différer également la liquidation de leur retraite de base, mais elle conduirait à une situation inédite pour la grande majorité des assurés⁴⁸, qui ne pourraient plus obtenir simultanément au même âge et dans les mêmes conditions leurs pensions de base et complémentaire. Elle ne saurait pour autant être écartée de la réflexion, compte tenu des limites des autres solutions, mais ne pourrait en tout état de cause, si elle était prise, être considérée que comme provisoire jusqu'à ce que les règles d'âge du régime général convergent vers une harmonisation nécessaire.

⁴⁸ Pour les cadres rémunérés plus que quatre fois le plafond de la sécurité sociale, la liquidation des points acquis en tranche C (au-delà de quatre fois le plafond) ne peut déjà se faire sans abattement qu'à partir de 65 ans.

II - Une coordination à mettre en place avec le régime de base

A - Des décisions de l'État qui affectent les ressources des régimes complémentaires

Les ressources des régimes AGIRC et ARRCO et la capacité des partenaires sociaux à les piloter sont aujourd’hui affectées par certaines décisions de l’État. Deux types de mesures interviennent sans prendre en considération leurs effets sur les régimes complémentaires : les évolutions de taux de cotisation décidées pour le régime de base et la fixation annuelle du plafond de la sécurité sociale.

1 - Une concurrence sur les taux de cotisation qui a réduit les marges de manœuvre des régimes complémentaires

a) Une situation de concurrence entre régimes sur les taux de cotisation

Depuis 1996, les cotisations des régimes AGIRC et ARRCO sont calculées sur des éléments de rémunérations identiques, à quelques exceptions près, à ceux correspondant à l’assiette des cotisations de sécurité sociale. En outre, si le caractère complémentaire de ces régimes par rapport au régime général était fondé à l’origine sur un partage selon les tranches de rémunération, se constate aujourd’hui la superposition de cotisations sur l’ensemble de l’échelle des salaires.

Tableau n° 7 : taux de cotisation aux régimes de retraite obligatoires

2014	Régime général	ARRCO +AGFF
Jusqu’au plafond de la sécurité sociale	17,25 %	9,63 %
Entre 1 et 3 fois le plafond	2,00 %	22,33 %

Source : Cour des comptes d’après AGIRC-ARRCO et Légifrance

Or les cotisations ARRCO prélevées sous le plafond de la sécurité sociale représentent 64 % de la masse totale des cotisations des entreprises aux régimes AGIRC et ARRCO, et même 94 % de la masse des cotisations acquittées par les 14 millions d’affiliés ARRCO non cadres. Le niveau des taux de cotisation ARRCO sous plafond constitue donc un enjeu majeur pour les régimes complémentaires. Parallèlement,

les cotisations déplafonnées au régime général atteignent à peine plus de 2 % de la masse des cotisations versées à ce dernier par les entreprises et confirment que les enjeux de cotisation pour la CNAVTS se concentrent aussi sous le plafond. Les régimes complémentaires se trouvent donc en concurrence avec le régime général en ce qui concerne la capacité à augmenter les taux de cotisation, sous les contraintes que font peser les impératifs économiques d'une maîtrise du coût du travail et de la préoccupation de ne pas trop peser sur le pouvoir d'achat des ménages.

b) Des marges de manœuvre en bonne partie préemptées par l'État au bénéfice du régime général

La période récente a été marquée par des augmentations de taux au bénéfice du régime général plus précoces et plus importantes que pour les régimes complémentaires.

Ainsi le financement des conséquences du décret de 2 juillet 2012 relatif aux carrières longues a été assuré, côté régime général, par une augmentation progressive de 0,5 point du taux des cotisations plafonnées (dont la moitié à la charge des employeurs), engagée dès octobre 2012. Alors même que ce décret emportait aussi des conséquences financières pour les régimes AGIRC et ARRCO (cf. *infra*), les partenaires sociaux n'ont pas souhaité augmenter les taux de cotisation aux régimes complémentaires pour ce motif. Plus récemment, la loi du 20 janvier 2014 a prévu que les taux de cotisation déplafonnée à l'assurance vieillesse du régime général seront augmentés progressivement de 0,6 point supplémentaire à l'horizon 2017⁴⁹. Ainsi, entre 2012 et 2017, les taux de cotisation vieillesse au régime général auront augmenté de 1,1 point sous plafond (soit + 0,55 point pour la part patronale comme pour la part salariale) et de 0,6 point au-delà du plafond.

De leur côté, les régimes complémentaires, dans le cadre des mesures conservatoires décidées en mars 2013, ont augmenté de 0,25 point les taux de cotisation (taux d'appel compris) en deçà et au-delà du plafond afin de réduire l'ampleur des déficits prévisionnels. De fait, les trois quarts de cette hausse couvriront tout juste l'impact du décret relatif

⁴⁹ La hausse des cotisations sociales vieillesse à la charge des employeurs (+ 0,15 point au 1^{er} janvier 2014) est cependant compensée à due concurrence par une baisse de la cotisation patronale au titre du financement des allocations familiales.

aux carrières longues sur les comptes des régimes (cf. *supra*). Dans une certaine mesure, les augmentations de taux de cotisation du régime général ont ainsi préempté les marges de manœuvre dont auraient pu disposer les partenaires sociaux pour relever les cotisations à l'AGIRC et l'ARRCO.

La création du forfait social en 2008, auquel est soumis l'essentiel des éléments de rémunération exclus de l'assiette des cotisations de sécurité sociale mais compris dans l'assiette de la CSG⁵⁰, a été une façon de compenser au régime général le manque à gagner lié à ces exclusions d'assiette sans générer de nouveaux droits. Son taux atteint désormais 20 % sur la majorité de son assiette, soit près de l'équivalent des taux patronaux de cotisations maladie et vieillesse du régime général au niveau du plafond de la sécurité sociale. La mise en place du forfait social aurait pu constituer, dans son principe, un précédent et une justification pour les partenaires sociaux en vue d'élargir l'assiette des cotisations AGIRC et ARRKO. Cependant, le taux atteint par le forfait social, même s'il reste très inférieur au taux des prélèvements sociaux patronaux applicables sur l'assiette des cotisations de sécurité sociale⁵¹, a fortement réduit la latitude d'action des partenaires sociaux.

2 - Les enjeux de la fixation annuelle du niveau du plafond de la sécurité sociale

Le plafond annuel de la sécurité sociale délimite la tranche de salaire soumise principalement aux cotisations d'assurance vieillesse du régime de base de celle soumise principalement aux cotisations AGIRC et ARRKO. Il constitue parallèlement le maximum du salaire annuel pouvant être pris en compte pour le calcul de la retraite de base⁵². Le choix des partenaires sociaux, depuis l'origine des régimes, de définir les tranches de cotisations à l'AGIRC et à l'ARRKO en fonction du plafond de la sécurité sociale présente l'intérêt d'assurer une certaine continuité des taux globaux de cotisations aux régimes obligatoires tout au long de l'échelle des salaires, mais les fait dépendre des décisions de l'État sur l'évolution de ce plafond.

⁵⁰ En particulier, l'épargne salariale distribuée sous forme d'intéressement et de participation.

⁵¹ Soit plus de 40 % jusqu'à trois fois le plafond de la sécurité sociale.

⁵² Il est fixé à 3 129 € par mois en 2014.

À distribution de salaires donnée, plus le plafond est élevé, plus les salariés cotisent au régime de base au détriment des régimes complémentaires et plus le niveau de leur pension de base sera élevé au détriment du niveau de leur pension complémentaire.

L'évolution annuelle du plafond est fixée par voie réglementaire en tenant compte de l'évolution du salaire moyen par tête du secteur privé. Or sur longue période, le salaire moyen a progressé plus vite que le salaire médian, sous l'effet notamment de la progression du SMIC. En outre, l'évolution du salaire moyen est tirée par un effet de structure lié à l'augmentation tendancielle du taux d'encadrement dans le secteur privé. Dès lors, depuis plus de 40 ans, le plafond de la sécurité sociale évolue plus vite que le salaire médian des cadres, d'un côté, et des non cadres, de l'autre. La part de la masse salariale sous plafond augmente ainsi progressivement au détriment de celle de la masse salariale au-dessus du plafond. Certes, dans la mesure où cette perte de recette se traduit par de moindres droits à pensions pour les assurés, son impact sur l'équilibre financier des régimes est fortement réduit à long terme. Cependant, par rapport à une situation où le plafond aurait évolué depuis 40 ans plutôt comme le salaire médian du secteur privé, les régimes AGIRC et ARRCO perdent actuellement près de 2 Md€ de cotisations par an, au bénéfice du régime de base.

Au regard de l'ensemble des administrations publiques, ce constat serait financièrement neutre si les rendements offerts respectivement par le régime de base et les régimes complémentaires étaient identiques. Or jusqu'à présent, le régime de base offre des rendements nettement supérieurs à ceux offerts par l'AGIRC et l'ARRCO pour des niveaux de rémunérations proches du plafond de la sécurité sociale⁵³. Dès lors, à distribution de salaires donnée, plus le plafond de la sécurité sociale est élevé, plus il pèse sur l'équilibre financier du système global de retraites.

Le souci de la pérennité financière de ce système, dans un contexte où le régime de base est lui-même déficitaire, devrait conduire à retenir un mode de revalorisation annuelle du plafond moins dynamique qu'aujourd'hui, en le calant par exemple sur l'évolution annuelle du salaire médian des salariés.

⁵³ D'après les calculs effectués par la Cour, dans le cas d'un salarié ayant effectué une carrière complète rémunérée au niveau du plafond de la sécurité sociale, le régime de base offre un rendement de plus de 6,2 % contre un rendement de moins de 5,3 % (cotisation AGFF compris) à l'AGIRC et l'ARRCO.

B - Un partage des efforts à organiser dans le cadre de la gouvernance d'ensemble du système de retraite

La loi du 20 janvier 2014 a créé le comité de suivi des retraites chargé de veiller au respect des objectifs que la loi a assignés au système de retraite français. Ces objectifs sont relatifs au niveau des retraites, à l'équité entre cotisants et à la pérennité financière. Dans ce rôle, le nouveau comité aura la possibilité de recommander des évolutions du taux global de cotisation aux régimes de retraite obligatoire, dans la limite d'un maximum de 28 %⁵⁴, et toute autre évolution de paramètres dans la limité du maintien d'un taux de remplacement offert par le système de retraites obligatoires supérieur à 66 %⁵⁵.

Or l'absence de concertation formalisée avec les partenaires sociaux en amont des décisions de l'État pourrait, à terme, empêcher toute coordination entre les décisions que les partenaires sociaux, d'une part, et l'État, d'autre part, pourraient prendre pour tenir compte des avis de ce nouveau comité.

a) Le respect d'objectifs de taux de remplacement

La contrainte sur l'évolution des taux de remplacement est à considérer au regard du précédent qu'ont constitué les dispositions de la réforme des retraites de 2003, qui garantissaient à compter de 2008 aux salariés ayant effectué une carrière complète rémunérée au SMIC un taux de remplacement total de 85 %. Cette garantie a été mise en œuvre par un relèvement du minimum contributif⁵⁶, soit un effort sur la seule pension de base, sans mesure particulière au sein des régimes complémentaires. Qui plus est, toute baisse du niveau des pensions complémentaires induit un effet sur les charges du régime de base au titre du minimum contributif, dont le niveau individuel est dorénavant plafonné en fonction de l'ensemble des pensions perçues.

⁵⁴ Le taux moyen actuel est de 27,5 %, cotisations AGFF inclus. Pour les salariés des entreprises cotisant à l'ARRCO à un taux de 8 % en tranche 1, le plafond de 28 % est même déjà dépassé.

⁵⁵ Calculé pour un salarié rémunéré au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires.

⁵⁶ Il s'agit d'un niveau minimum de pension garanti par le régime de base sous conditions de durées d'assurance minimum et visant les carrières faiblement rémunérées.

Au-delà de tels dispositifs, ciblés sur les pensions les plus faibles pour des motifs de solidarité, la question du partage de l'effort entre régimes se pose de façon plus générale dès lors qu'un objectif de taux de remplacement est fixé pour l'ensemble du système de retraite.

b) Le partage des marges de manœuvre

La fixation d'un plafond de 28 % au total des taux de cotisation vieillesse que le comité de suivi des retraites pourrait recommander constitue en soi une reconnaissance de la situation de « concurrence sociale » dans laquelle se trouvent les deux étages du système de retraite obligatoire des salariés. Pour autant, elle ne remédie pas à l'absence de coordination dans les décisions d'évolution de leurs taux respectifs.

S'agissant tant de l'évolution des taux de cotisation que de celle des niveaux de pensions, des concertations systématiques et formalisées entre l'État et les partenaires sociaux s'imposent ainsi en amont des décisions.

III - Des inégalités de traitement entre cadres et non cadres à corriger

A - Un régime spécifique aux cadres dont les justifications se sont estompées

L'affiliation à l'AGIRC est réservée à certaines catégories de personnels, identifiées par raccourci aux cadres⁵⁷. Même si le statut de cadre ne se limite pas à cette affiliation, celle-ci constitue une référence interprofessionnelle dans les conventions collectives de branches. L'AGIRC a toutefois été mise en place à l'origine pour répondre à des circonstances qui ont depuis largement évolué.

⁵⁷ Relèvent ainsi de l'AGIRC les ingénieurs, cadres et dirigeants salariés, mais aussi certains employés, techniciens et agents de maîtrise selon la fonction qu'ils occupent.

Une déconnexion croissante entre le statut de cadre ou de non cadre et le niveau de salaire

À la création de la sécurité sociale en 1945, la généralisation de l'affiliation à l'assurance vieillesse assortie du plafonnement de l'assiette cotisée a justifié la création d'un régime couvrant à la fois une catégorie synonyme de salaires supérieurs au plafond de la sécurité sociale et une tranche de rémunération précisément au-delà de ce plafond.

Or progressivement, le niveau de salaire a perdu une bonne partie de son caractère discriminant entre cadres et non cadres. Du reste, les critères d'affiliation à l'AGIRC ne reposent plus sur les niveaux de salaires mais sur une classification des emplois mise à jour régulièrement par l'AGIRC elle-même. Ainsi, le rapprochement relatif de la distribution des salaires des cadres et des professions intermédiaires, par rapport à celle des non-cadres, aboutit-il à ce que la plage de rémunération s'étendant de 0,75 à 1,25 fois le plafond de la sécurité sociale regroupe à la fois plus de 40 % des affiliés AGIRC et plus de 25 % des affiliés ARRCO non affiliés AGIRC.

1 - Une convergence des paramètres bien engagée mais incomplète entre AGIRC et ARRCO

a) Le maintien de cotisations spécifiques à l'AGIRC

L'affiliation au régime ARRCO, pour la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale (PSS), a été généralisée aux ressortissants de l'AGIRC dès 1974. Les affiliés à l'AGIRC cotisent ainsi à l'ARRCO sur la tranche 1 (de 0 à 1 plafond) et à l'AGIRC sur les tranches B et C (de 1 à 4 fois le plafond, puis de 4 à 8)⁵⁸. La tranche 2 de l'ARRCO ne s'étend en revanche que de 1 à 3 plafonds (cf. annexe 2). L'affiliation à l'AGIRC assure donc une couverture plus large en haut de l'échelle des salaires. Toutefois, seuls 0,0035 % des non cadres percevaient, en 2011, des salaires supérieurs à 3 fois le plafond. Les enjeux d'un alignement des bornes de la tranche 2 de l'ARRCO sur celles des tranches de l'AGIRC sont donc très limités, même s'il pourrait avoir un impact individuel significatif pour quelques milliers de salariés.

⁵⁸ La tranche 1 ARRCO couvre aujourd'hui plus de 60 % de la masse salariale des affiliés à l'AGIRC. En moyenne, pour 100 € de cotisations versées à l'AGIRC, un cadre verse aussi 63 € de cotisations à l'ARRCO.

Pour ce qui concerne les taux de cotisation appliqués aux cadres et aux non-cadres, la convergence a fortement progressé mais reste inachevée. Sur la plage de rémunération comprise entre 1 et 3 fois le plafond de la sécurité sociale, soit l'intersection des tranches 2 de l'ARRCO et B de l'AGIRC, les taux de cotisation obligatoires de l'ARRCO ont été progressivement alignés entre 1996 et 2006 sur ceux de l'AGIRC (à 0,24 point près). Toutefois, l'AGIRC a mis en place deux dispositifs spécifiques de cotisations, qui concernent une proportion significative des assurés ; d'une part la garantie minimale de point (GMP), acquittée par les affiliés à l'AGIRC dont le salaire n'excède pas, ou de peu, le plafond de la sécurité sociale⁵⁹ ; d'autre part la cotisation exceptionnelle temporaire (CET)⁶⁰ qui est acquittée au taux de 0,35 % sur la totalité du salaire dans la limite de 8 PSS.

Ces dispositifs spécifiques introduisent des différences significatives sur les profils de cotisations le long de l'échelle des salaires entre un affilié AGIRC et un affilié à la seule ARRKO (cf. annexe 4).

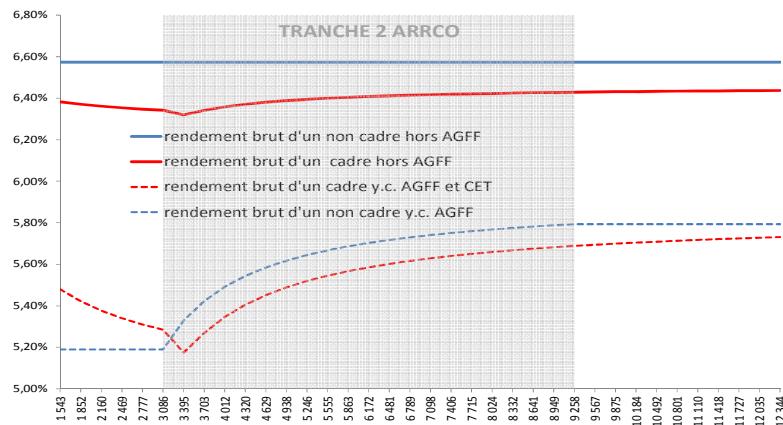
b) Une convergence apparente des rendements des deux régimes

Les évolutions de paramètres mises en œuvre à partir de 1994 par les partenaires sociaux ont notamment organisé une convergence des rendements bruts effectifs calculés par les deux régimes. Alors qu'en 1993, le rendement de l'ARRCO était de 8,87 % et celui de l'AGIRC de 10,21 %, ils sont désormais de 6,56 % pour les deux.

Les rendements bruts effectifs sont cependant calculés sans prendre en compte ni la cotisation exceptionnelle temporaire, ni les cotisations à l'association pour la gestion du fonds de financement qui compensate aux régimes complémentaires l'incidence de la retraite à 60 ans (cf. *infra*). En les intégrant, des différences de rendement apparaissent sur les points acquis à chaque régime entre cadres et non-cadres. Pour des rémunérations inférieures au plafond de la sécurité sociale, les cadres sont avantageés. La situation s'inverse au-dessus du plafond.

⁵⁹ La GMP permet à tous les affiliés AGIRC d'obtenir au moins 120 points par an à ce régime. En 2011, elle était appliquée à 35,6 % des affiliés AGIRC, soit plus d'1,4 millions de salariés.

⁶⁰ La CET a été instaurée lors de la suppression, en 1996, de tous les systèmes facultatifs de forfaits et de garantie mis en place avant la GMP. Ces forfaits et garanties ont générés des droits acquis dont la CET visait à financer le coût.

Graphique n° 6 : rendements selon le statut et le niveau de salaire

Source : Cour des comptes

c) L'harmonisation partielle des avantages familiaux

S'agissant des majorations pour enfants nés et/ou élevés accordées par les régimes, l'accord du 18 mars 2011 a mis en place un barème identique pour l'AGIRC et l'ARRCO, qui s'applique au nombre des points acquis à partir du 1^{er} janvier 2012.

S'agissant des pensions de réversion, qui sont octroyées dans les deux régimes sans conditions de ressources, les taux des reversions sont les mêmes pour l'AGIRC et pour l'ARRCO depuis 1996 sur la pension hors majorations (soit 60 %). En revanche, le régime ARRCO est plus avantageux que l'AGIRC en ce qui concerne plusieurs autres paramètres. En particulier, la réversion des majorations pour enfants est de 100 % pour l'ARRCO contre 60 % pour l'AGIRC.

2 - La fusion des régimes, suite logique de la convergence

La convergence des rendements entre AGIRC et ARRCO paraît dépourvue de réelle justification si la fusion des régimes n'est pas envisagée. En effet, la fixation des niveaux de rendement répond à des

objectifs d'équilibrage de chaque régime sur le long terme ; or les deux régimes présentent des variables d'équilibre différentes, du point de vue tant de l'évolution de leur rapport démographique⁶¹ que de celle de leur assiette individuelle moyenne de cotisation⁶². À conditions de liquidation identiques entre les deux régimes (soit les âges requis et les conditions d'une absence d'abattement), les taux de rendement requis pour assurer l'équilibre de chaque régime n'ont ainsi pas de raison d'être identiques. Du reste, la convergence des rendements s'est accompagnée du maintien des transferts « de solidarité » entre les deux régimes. Sans ces transferts, l'AGIRC aurait épuisé ses réserves financières bien avant 2012.

Sans fusion des régimes, leur équilibre respectif supposerait soit un ajustement différencié des rendements⁶³, soit un accroissement des transferts de solidarité. Comme déjà souligné, cette évolution est sans doute inéluctable au regard du risque rapproché de rupture de paiement de l'AGIRC sauf baisse importante des pensions ou hausse forte des cotisations. Si elle intervenait, elle mettrait encore davantage en lumière le caractère artificiel du maintien de deux régimes distincts.

La fusion n'impliquerait pas *ipso facto* la suppression de toute spécificité pour les cadres. Du reste, l'hétérogénéité des taux de cotisation au sein même de l'ARRCO n'est pas d'une ampleur différente de ce que représente la garantie minimale de points en termes de surcroît de taux de cotisation sous le plafond de la sécurité sociale (soit de 2 à 4 points selon le niveau de salaire). Cependant la fusion porterait d'autant plus d'économies en termes de coûts de gestion que toute spécificité serait supprimée.

B - Des modalités inéquitables de financement de la « retraite à 60 ans »

En 1983, lors de l'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 60 ans au régime général, les partenaires sociaux ont ouvert pour

⁶¹ Pour l'AGIRC sa valeur est de 0,6 et proche de 0,65 pour l'ARRCO. Cette relative proximité est cependant le résultat d'une durée d'affiliation nettement plus faible en moyenne à l'AGIRC qu'à l'ARRCO et d'une croissance annuelle nettement plus forte du nombre de cotisants.

⁶² Les assiettes AGIRC subissent pleinement l'effet de l'évolution dynamique du plafond de la sécurité sociale.

⁶³ Au-delà de l'écart déjà induit par la CET.

les assurés remplissant les conditions de bénéfice du taux plein au régime général la possibilité de liquider les retraites AGIRC et ARRCO dès 60 ans, sans les abattements pour départ anticipé. Pour financer les charges correspondantes, des cotisations spécifiques ont été instaurées. Elles sont aujourd’hui fixées à un taux de 2 % en tranche 1 et 2,2 % en tranche 2 (ARRCO) et B (AGIRC). Ce financement transite par une structure *ad hoc*, l’Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF) qui reçoit en ressources les cotisations correspondantes et prend en charge une part des allocations des régimes AGIRC et ARRCO, déterminée selon un calcul en partie conventionnel.

1 - Une structure de cotisation qui crée des inégalités de rendement injustifiées et opaques entre salariés

Les cotisations à l’AGFF ne génèrent pas de points. Elles se traduisent par une réduction du rendement des points acquis sur la seule base des cotisations aux régimes eux-mêmes. Pour être équitable, cette réduction devrait être, pour chaque assuré, en rapport avec la différence entre l’âge moyen effectif de départ en retraite et l’âge « pivot » des régimes. Or en appliquant depuis l’origine un taux de cotisation uniforme par tranche, et peu différent entre la tranche 1 et la tranche 2 ou B, le mode de financement de l’AGFF affecte de façon différente le rendement réel obtenu sur les points acquis aux régimes, selon le régime et la tranche de rémunération concernée, indépendamment de l’âge effectif auquel l’assuré demande à partir en retraite (cf. graphique n° 6 *supra*).

Ce sont les non-cadres qui, en moyenne, voient leur rendement le plus affecté par les cotisations à l’AGFF, au bénéfice des cadres. À âge moyen de départ à la retraite égal, la Cour a évalué que les cotisations à l’AGFF organisent ainsi un transfert financier net annuel des non-cadres vers les cadres de près de 1 Md€⁶⁴ (dont 380 M€ au titre des seules cotisations salariales).

⁶⁴ Calculé sur la base des transferts entre la masse des cotisations dues par les cadres (ARRCO et AGIRC compris) et celles dues par les non-cadres, qui seraient induits par la transformation des cotisations AGFF en cotisations proportionnelles aux cotisations contractuelles.

2 - Un financement dont le caractère contributif et la transparence pourraient être améliorés

L'absence d'abattements pour des liquidations avant 65 ans est un avantage octroyé individuellement et en fonction essentiellement de la durée d'assurance aux régimes de base. Si son financement peut difficilement être individualisé, la structure actuelle des taux de cotisation à l'AGFF peut en revanche être revue : une structure alternative et tout aussi simple consisterait à appliquer un taux d'appel majoré (ou « surtaux » d'appel) aux cotisations contractuelles. En s'appliquant notamment aux cotisations de garantie minimale de point, et en étant proportionnelle aux cotisations contractuelles, cette structure de financement réduirait l'essentiel des écarts de rendements aujourd'hui constatés sur l'échelle de salaire, et selon le statut cadre/non cadre, et supprimerait les transferts financiers injustifiés entre catégories de salariés.

Pour apporter instantanément un niveau de ressources identique à celui des actuelles cotisations à l'AGFF, il faudrait majorer le taux d'appel de 20 %, soit 25 points et le faire passer de 125 % à 150 %. Quel que soit le niveau de rémunération, le statut des salariés ou les taux contractuels appliqués par branche, ce taux d'appel permettrait de financer une durée individuelle supplémentaire de versement de pension de l'ordre de 3 ans, pratiquement égale à l'écart constaté en 2013 entre l'âge moyen de départ en retraite pour l'ARRCO et l'âge du taux plein valable pour la génération arrivant en 2013 à l'âge légal. Les cotisations à l'AGFF seraient alors *de facto* intégrées au calcul du rendement brut effectif des régimes, qui passerait de 6,56 % à 5,47 %.

Une telle refonte des cotisations à l'AGFF aurait d'autres avantages. En premier lieu, elle rapprocherait significativement les taux de cotisation obligatoires de retraite, base et complémentaire confondus, applicables respectivement sous et au-dessus du plafond de la sécurité sociale. Avec un tel sur-taux, ces taux de cotisation, en 2014 passeraient en effet de 26,88 % à 26,40 % sous plafond et de 24,33 % à 26,15 % au-dessus du plafond.

En second lieu, en supprimant des transferts de près d'1 Md€ depuis les non-cadres vers les cadres, elle constituerait un élément de contrepartie à une fusion des régimes AGIRC et ARRCO et de leurs réserves financières, dans la mesure où une telle mesure apparaîtrait comme un financement des pensions des cadres par les non-cadres.

3 - L'absence de justification technique au maintien d'une structure de financement *ad hoc*

En 1983, la création d'une structure de financement distincte des régimes eux-mêmes a été justifiée par la présence de l'UNEDIC et de l'État respectivement comme bénéficiaire et contributeur, aux côtés des régimes AGIRC et ARRCO. Depuis 2001, seuls les régimes AGIRC et ARRCO entretiennent des relations financières avec l'AGFF. Les cotisations à cette dernière sont en outre désormais recouvrées simultanément aux cotisations des régimes, par les institutions de retraite complémentaire.

Le maintien d'une structure *ad hoc* ne tient donc qu'à la volonté de certains des partenaires sociaux d'isoler comptablement les coûts des mesures favorisant les départs avant l'âge pivot, soit au titre d'un enjeu de transparence soit en fonction d'une position de principe sur la réversibilité de ces mesures. Or du fait de l'existence de l'AGFF, les comptes des régimes complémentaires n'enregistrent en charges que le montant des pensions versées, atténué des prises en charge d'allocations par l'AGFF. Par ailleurs, le résultat éventuellement positif de l'AGFF est, chaque année, reversé en produit aux comptes des régimes. La lecture des seuls comptes des régimes ne fait ainsi pas apparaître directement le montant des cotisations acquittées par les entreprises au titre de la retraite complémentaire, AGFF compris. Au demeurant, les comptes de l'AGFF elle-même ne sont pas publiés, ce qui témoigne bien du caractère peu probant des justifications mises en avant pour son maintien.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les partenaires sociaux engagent au premier trimestre 2015 une nouvelle négociation afin de résoudre les impasses de financement qui menacent les régimes à court terme. Ils se trouvent aujourd'hui devant des choix difficiles.

Face à l'ampleur et l'urgence du défi, il est indispensable qu'ils adoptent dès 2015 des mesures qui produiraient dès 2018 un impact annuel de plus de 5 Md€, pour un effet au moins égal à 120 Md€ sur les soldes cumulés des régimes en 2030. Le risque d'épuisement des réserves globales de l'AGIRC et de l'ARRCO serait alors repoussé au-delà de 2030, selon le scénario économique le plus prudent examiné par les partenaires sociaux. Viser un effort inférieur, en se fondant sur des scénarios plus optimistes, serait imprudent, étant donné les doutes pesant sur la possibilité d'un rebond de croissance à brève échéance.

Pour l'AGIRC seule, repousser significativement l'épuisement des réserves suppose qu'un effort spécifique soit demandé aux cadres. Un

équilibrage du régime par ses seuls paramètres est toutefois hors de portée. Un apport supplémentaire de l'ARRCO semble donc inévitable, au-delà des transferts de solidarité déjà existants entre les deux régimes. Il pose la question d'une fusion pure et simple et à terme rapproché des deux régimes, d'autant que les justifications historiques d'un régime spécifique aux cadres se sont largement estompées.

En considérant l'AGIRC et l'ARRCO globalement, les partenaires sociaux disposent de nombreux leviers pour redresser les soldes des régimes : taux de cotisation, niveaux des pensions et conditions de liquidation (en termes d'âge notamment). Mais des contraintes soit sur le coût du travail, soit sur le pouvoir d'achat des ménages limitent leurs marges de manœuvre effectives. Compte tenu de la faiblesse de l'inflation depuis 2013, les partenaires sociaux gagneraient s'interroger sur le maintien de la « clause plancher » qui interdit actuellement toute réduction nominale des pensions.

S'agissant des conditions de liquidation, les régimes complémentaires se sont toujours alignés jusqu'à présent sur celles du régime de base. Etant donné l'ampleur de l'effort à fournir à court terme, concentrer les mesures sur seulement un ou deux paramètres pénaliserait cependant de façon très importante l'une ou l'autre des parties prenantes aux régimes (employeurs, retraités actuels, salariés actuels et futurs retraités). En particulier, se priver de toute action visant à faire différer les départs en retraite obligerait les partenaires sociaux à réduire d'au moins 9 % le pouvoir d'achat des pensions complémentaires à l'horizon 2021, par rapport à 2013, ou à accroître d'au moins 1 point les taux de cotisation entre 2013 et 2021.

Une déconnexion d'avec les conditions de départ en retraite en vigueur au régime général, si l'État n'entend pas modifier celles-ci à court terme, ne saurait donc être exclue de l'examen des leviers possibles. Rien n'empêcherait du reste le régime de base de s'aligner, dans un second temps, sur les nouvelles conditions adoptées pour les régimes complémentaires.

Le panachage des différentes mesures envisageables laisse entrevoir la variété des combinaisons possibles. À titre illustratif, le financement des pensions complémentaires pourrait être assuré jusqu'à l'horizon 2035 soit en conjuguant un report d'un an de l'âge moyen de départ avec une hausse de 0,125 point par an des cotisations et une sous-indexation des pensions de 1 point sous l'inflation pendant cinq ans, soit en conjuguant un report de deux ans de l'âge de départ avec des mesures identiques pendant trois ans.

Sur de nombreuses problématiques, des points d'articulation avec le régime général existent. La concertation insuffisante avec les

partenaires sociaux en amont des décisions de l'État sur les paramètres du régime de base s'est traduite par un défaut de prise en compte des contraintes induites pour les régimes complémentaires. Il importe donc de mettre en place un cadre formalisé de concertation, qui permettrait de coordonner les décisions des partenaires et de l'État notamment pour tenir compte des avis du nouveau Comité de suivi des retraites.

Enfin, la trajectoire de redressement à construire pourrait offrir l'opportunité d'une plus grande égalité de traitement entre catégories d'assurés. De ce point de vue, la suppression des inégalités de rendement entre cadres et non cadres induites, au détriment des derniers, par la structure actuelle des taux de cotisation à l'AGFF est indispensable. Elle pourrait du reste constituer tout ou partie de l'effort spécifique qui serait demandé aux cadres pour la préservation de leurs pensions.

Sur ces sujets, la Cour propose aux responsables des régimes les orientations suivantes :

- 1. réexaminer dès 2015 l'opportunité d'appliquer la « clause plancher » qui limite les effets des sous-indexations de pensions décidées en 2013 ;*
- 2. mettre en œuvre dès 2016 un ensemble de mesures dégageant un effort annuel de plus de 5 Md€ dès 2018, et un effort cumulé de plus de 120 Md€ à l'horizon 2030, et sans exclure aucun des leviers disponibles ;*
- 3. renforcer la solidarité financière entre les régimes parallèlement à un effort spécifique des affiliés à l'AGIRC et dans ce cadre, aller à terme rapproché vers la fusion des régimes ;*
- 4. modifier la structure des taux de cotisation à l'AGFF pour les rendre proportionnels aux taux de cotisation contractuels des régimes, supprimer l'AGFF en tant que structure distincte des régimes et intégrer ses produits et ses charges aux régimes eux-mêmes.*

Elle formule également à destination des pouvoirs publics les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place un cadre formalisé de concertation entre l'État et les partenaires sociaux sur l'évolution des paramètres d'intérêt commun au régime général et aux régimes complémentaires ;*
 - 2. revoir le mode de fixation annuel du plafond de la sécurité sociale, en le fondant sur l'évolution du salaire médian plutôt que du salaire moyen du secteur privé.*
-

Chapitre III

Des progrès de gestion impératifs

La rationalisation de la gestion des régimes complémentaires doit contribuer directement à leur redressement financier. Les efforts qui seront demandés aux entreprises, aux salariés et aux retraités dans le cadre des mesures à prendre d'urgence rendent en effet d'autant plus indispensable une réduction simultanée des coûts de gestion, financés par les cotisations. Ces mêmes efforts doivent aussi trouver une contrepartie dans l'amélioration de la qualité du service aux assurés. Dans le même temps, l'amélioration de l'efficacité du recouvrement des cotisations auprès des entreprises doit être considérée comme un élément indispensable d'égalité de traitement entre entreprises et de justice entre salariés.

I - Des coûts de gestion à réduire fortement

Les coûts de gestion, soit 1,8 Md€ hors action sociale, ont représenté 2,7 % de la masse totale des cotisations des régimes en 2013.

Des gisements d'économies significatifs sont exploitables rapidement, comme en témoigne le plan d'économies de 300 M€ à horizon 2017 décidé par les partenaires sociaux fin 2013. Un objectif de réduction des coûts plus ambitieux encore pourrait être fixé, à condition notamment de renforcer les outils de maîtrise par les fédérations AGIRC et ARRCO des dépenses des institutions de retraite complémentaire. Le niveau actuel des coûts de gestion résulte en partie du mode d'organisation décentralisé propre à la retraite complémentaire et hérité de son histoire et en partie du niveau des rémunérations au sein des groupes de protection sociale (GPS).

A - Une organisation de la gestion qui reste à clarifier malgré des progrès récents

Les régimes AGIRC et ARRCO sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaires (IRC) et leurs fédérations. Ce sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif remplissant, selon les termes de la loi du 8 août 1994⁶⁵, une mission d'intérêt général. Les IRC assurent l'essentiel des actes de gestion des régimes tandis que les fédérations exercent surtout, en matière de gestion administrative, des fonctions de pilotage et de contrôle. Les IRC, comme les fédérations, sont administrées paritairement.

La plupart des IRC ont développé leur activité de retraite complémentaire depuis l'origine au sein de structures plus larges incluant des activités de prévoyance, puis progressivement d'autres activités, par exemple en matière d'assurance complémentaire en santé ou d'épargne retraite. Le statut de ces structures polyvalentes a été petit à petit précisé par les partenaires sociaux. Dénommées dorénavant « groupes de protection sociale » (GPS), elles sont constituées sous la forme d'associations loi de 1901 dont les IRC sont membres, aux côtés d'organismes du secteur concurrentiel.

1 - Une organisation historique autour de multiples caisses et d'une gestion conjointe avec des activités de prévoyance

a) Une gestion encore répartie entre de nombreuses institutions malgré les rapprochements opérés depuis 15 ans

44 régimes aux règles propres coexistaient au sein de l'ARRCO jusqu'en 1999. Les caisses de retraites gestionnaires de ces régimes jouissaient d'une entière autonomie de gestion dans le cadre de règles communes élaborées au niveau de l'ARRCO. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 1999 qu'un régime unifié s'est substitué à cette mosaïque. Cette évolution s'est toutefois accompagnée du maintien, dans un premier

⁶⁵ Loi du 8 août 1959 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives du Conseil des communautés européennes.

temps, d'un nombre élevé de structures de gestion, soit 83 IRC correspondant aux ressorts des anciens régimes (professionnels, interprofessionnels, interentreprises, nationaux ou régionaux).

Le régime AGIRC est en revanche unique depuis son noyau d'origine de 1947, soit l'ensemble des branches professionnelles dont l'activité étaient représentée au conseil national du patronat français (CNPF), puis sa généralisation par la loi du 29 décembre 1972. Les structures de gestion ont cependant toujours été multiples, attachées à un ressort professionnel ou régional.

Au titre de la rationalisation de la gestion des régimes, des regroupements ont été encouragés par les partenaires sociaux dès l'accord de février 2001 (cf. annexe 1). Plus récemment, ce sont les contraintes de solvabilité auxquelles sont soumises en particulier les institutions de prévoyance qui ont motivé majoritairement les mouvements de rapprochements de groupes de protection sociale, et donc d'institutions de retraite complémentaire. Le nombre de ces dernières, AGIRC et ARRCO confondus, a alors été divisé par quatre en 15 ans. En 2014, la gestion des régimes restait toutefois encore répartie entre 17 groupes, dont 11 ne pèsent chacun pas plus de 5 % de l'activité des régimes.

b) Une répartition historique des portefeuilles d'activité qui engendre des doublons de gestion

Jusqu'en 2001 pour les adhésions d'entreprises et jusqu'en 2004 pour les liquidations et la gestion des allocataires, aucune règle ne garantissait à une entreprise que la gestion des opérations au titre de l'AGIRC d'un côté et de l'ARRCO de l'autre se faisait au sein d'un même groupe de protection sociale. Par ailleurs, au sein même de l'ARRCO, certaines entreprises ont pu souscrire avant 2001 des « opérations supplémentaires » auprès d'une institution de retraite rattachée à un groupe différent de celui auquel elles adhéraient pour les cotisations de droit commun. Dès lors, et malgré les rapprochements opérés depuis entre groupes de protection sociale, 410 000 entreprises, et 2,9 millions de salariés, étaient encore gérés par deux groupes distincts en 2012. Près de 3 millions de retraités recevaient en 2012 leurs pensions complémentaires d'au moins deux groupes différents.

c) Des économies d'échelle à la suite des regroupements qui restent à concrétiser

Sur la base des coûts de gestion unitaires supportés par les différents groupes, la Cour a évalué qu'un poids d'au moins 8 % au sein de l'activité des régimes constituait un seuil critique dont le franchissement pouvait garantir des économies d'échelle, ce qui plaide pour le regroupement des petits GPS encore existants. En revanche, au-delà de ce seuil critique, la Cour a constaté que les rapprochements opérés récemment entre les principaux groupes interprofessionnels n'avaient pas encore induit d'économies significatives, non seulement en raison des surcoûts de court terme inhérents à ce type d'opération de rapprochement et des contraintes liées aux pyramides des âges des personnels mais aussi faute d'engagement ambitieux de réduction des charges à l'occasion de ces rapprochements.

d) Une clarification à accroître de la gestion de la retraite complémentaire au sein des groupes de protection sociale

Les partenaires sociaux ont imposé aux structures de gouvernance des GPS la mission d'assurer la préservation des intérêts matériels et moraux de la retraite complémentaire. En pratique, cette organisation en groupe multi-activités, originale, peut permettre une mutualisation des coûts au bénéfice de l'ensemble des activités du groupe, dont la retraite complémentaire mais aussi de ses activités concurrentielles. Elle peut aussi permettre aux entreprises de bénéficier d'un interlocuteur unique en retraite complémentaire et en assurances des personnes. Elle nécessite en revanche de mettre en place les moyens d'une séparation comptable et juridique stricte entre la retraite complémentaire et l'ensemble des autres activités.

Des outils analytiques doivent donc être utilisés pour répartir les dépenses globales du groupe entre ses membres, avec les limites et les risques propres à ces outils⁶⁶. Ainsi, selon les groupes, entre 35 % et 85 % des charges de gestion imputées aux institutions de retraite complémentaire sont déterminées par de tels outils. Cette proportion est liée au degré d'imbrication entre la gestion de la retraite complémentaire et celle des activités assurantielles, qui traduit lui-même l'ampleur des mutualisations internes recherchées par le groupe de protection sociale.

Du point de vue de la sécurité des réserves détenues par les institutions de retraite complémentaires, l'intrication des gestions et le mode de gouvernance des groupes posent la question des risques juridiques auxquels ces réserves pourraient être exposés, dans l'hypothèse d'une défaillance d'un autre membre du groupe. Ce risque ne peut pas être considéré aujourd'hui comme nul. Il importe que les moyens nécessaires soient pris pour éviter toute difficulté. Les textes paritaires régissant l'AGIRC et l'ARRCO devraient à tout le moins préciser que les réserves financières gérées par les IRC sont la propriété des fédérations, c'est-à-dire des régimes, et non pas des IRC elles-mêmes.

2 - Une affirmation du rôle des fédérations AGIRC et ARRCO au bénéfice d'une mutualisation croissante entre institutions de retraite complémentaire

Les fédérations AGIRC et ARRCO sont chargées de veiller à la mise en œuvre de toutes les opérations nécessaires au fonctionnement des régimes. Cela suppose, outre leur mission de réaliser, en vertu de la loi, les compensations financières entre institutions de retraite complémentaire inhérentes à l'unité des régimes⁶⁷, des activités de

⁶⁶ Les outils analytiques utilisés par les GPS pour répartir leurs coûts souffrent de biais liés aux conventions de calcul retenues, notamment sur la façon de prendre en compte les dossiers « mixtes » AGIRC et ARRCO pour les GPS qui gèrent, au titre simultané de l'AGIRC et de l'ARRCO, les mêmes entreprises ou les mêmes allocataires.

⁶⁷ Ces compensations, qui concernent les équilibres techniques des régimes entre cotisations et allocations, visent à équilibrer les trésoreries négatives de certaines IRC par les trésoreries positives des autres et à répartir entre IRC l'excédent ou le déficit global du régime.

pilotage, de coordination et de contrôle de la gestion de ces dernières qui se sont accrues ces dernières années.

a) Une montée en puissance du niveau fédéral

À l'occasion de la mise en œuvre de leur projet de convergence informatique (cf. *infra*), les instances des régimes ont progressivement élargi le rôle du niveau fédéral dans leur gestion administrative. À partir d'un projet de système d'information unique et dédié à la retraite complémentaire, les fédérations ont entamé une mutualisation « verticale » des moyens des IRC : en matière informatique, l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage « métier » de la retraite complémentaire, ainsi que la maintenance du système, sont désormais concentrées au niveau fédéral. Ce mouvement s'accompagne d'une volonté de standardisation des processus de la gestion, autrefois éclatés, sous l'égide d'une direction du produit retraite créée en 2012 au GIE AGIRC-ARRCO (cf *infra*).

b) Des conséquences à anticiper sur la place des institutions de retraite complémentaire au sein des groupes de protection sociale

Outre les mutualisations de moyens au niveau des fédérations, des outils de mutualisation entre institutions de retraite complémentaire ont été mis en place à des niveaux intermédiaires : en matière informatique, certaines institutions ont été choisies pour effectuer des opérations spécifiques pour le compte de l'ensemble des autres ; en matière de relations avec les assurés, l'information des actifs et la constitution des dossiers de liquidation passent par des centres d'information départementaux⁶⁸ et des plateformes téléphoniques nationales.

Ces mutualisations, fondées sur des outils spécifiques à la retraite complémentaire, impliquent un mouvement de « désimbrication » des moyens de gestion, au sein des groupes de protection sociale, entre la retraite complémentaire et les autres activités. Il s'agit en premier lieu d'une différenciation des outils informatiques, mais qui engendre en

⁶⁸ Chacun géré par un GPS désigné à cet effet, dont les frais de gestion sont remboursés par les fédérations.

pratique une séparation des équipes de gestion elles-mêmes, déjà à l'œuvre dans les groupes ayant déployé l'Usine Retraite, série de logiciels couvrant les différentes tâches de gestion des régimes, pour les opérations de recouvrement. À terme, l'essentiel des opérations et des moyens de gestion de la retraite complémentaire sera ainsi séparée du reste des activités des groupes.

Cette réduction du champ des mutualisations de moyens possibles au sein des groupes de protection sociale engendre des coûts, dont aucun bilan, actuel ou prospectif, n'a été dressé par les régimes, ni mis en regard des gains attendus du mouvement de mutualisation et de regroupement des moyens affectés à la gestion de la retraite complémentaire. Ses conséquences sur l'intérêt de maintenir la gestion de la retraite complémentaire au sein des groupes de protection sociale mériteraient en outre d'être examinées afin que les partenaires sociaux établissent des perspectives claires quant à l'avenir de l'organisation de la gestion des régimes AGIRC et ARRCO.

Un rapprochement inachevé des gestions respectives de l'AGIRC et de l'ARRCO

Un rapprochement dans la gestion des deux régimes AGIRC et ARRCO a été lancé en 2001. Il s'est traduit, au niveau fédéral, par la création d'un GIE unique regroupant les moyens des deux fédérations et, au niveau des groupes de protection sociale, par la mise en œuvre d'une unicité de service pour les entreprises au titre des opérations des deux régimes : demande de liquidation unique, opérations de liquidations conjointes, processus d'adhésion, de déclaration d'assiette et de d'appel de cotisations unique pour les deux régimes.

En termes de gestion, la fusion des deux régimes permettrait de supprimer certains surcoûts spécifiques liés au maintien d'IRC distinctes (frais d'instances, activités comptables) et de suivis séparés (doubles lignes de comptes pour le recouvrement des cotisations et le paiement des allocations, doubles comptes de points pour les assurés). Elle induirait par ailleurs des gains de simplification pour les entreprises.

B - Une maîtrise des coûts insuffisante

Les charges brutes d'exploitation des régimes ont atteint 2,02 Md€ en 2013, hors action sociale⁶⁹. Nettes des reprises de provisions et de différents produits en atténuation de charges, elles représentent 1,83 Md€ et ont été financées par un prélèvement sur la masse des cotisations. Ces dépenses de gestion ont fortement augmenté depuis 10 ans, faute qu'aient été exploités tous les gains de productivité possibles et d'avoir été suffisamment pilotées.

1 - Des outils de pilotage à améliorer au niveau des fédérations

a) *Une connaissance des coûts de gestion fragilisée par la qualité des outils analytiques utilisés*

En dépit de la mutualisation croissante au niveau fédéral d'une partie des dépenses informatiques, près de 90 % des coûts de gestion supportés par les régimes demeurent engagés au niveau des IRC. Or les outils analytiques utilisés par les fédérations pour analyser et comparer ces coûts souffrent de nombreuses lacunes liées essentiellement à l'estimation des volumes d'activités auxquels ils sont à rapporter.

b) *Un mode de financement qui n'incite pas à la recherche d'économies*

La dotation de gestion administrative prélevée sur la masse des cotisations voit son évolution annuelle globale fixée par les accords paritaires nationaux. Sa répartition entre IRC obéit à une formule analytique arrêtée par les instances des fédérations.

Chaque institution de retraite complémentaire établit et exécute ensuite librement son budget administratif. Cette autonomie de gestion

⁶⁹ L'action sociale menée par les régimes AGIRC et ARRCO induit par ailleurs des coûts de gestion de 355 M€ en 2012, dont la moitié concerne des dépenses de fonctionnement des établissements gériatriques placés sous la responsabilité de l'AGIRC qui ne sont pas financées par prélèvement sur les cotisations des régimes.

s'est longtemps traduite par l'absence de tout dialogue de gestion entre fédérations et IRC. Un suivi par les fédérations existe certes dans le cadre de contrats d'objectifs signés avec chaque institution. Des déséquilibres graves ou prolongés constatés lors de ce suivi peuvent déclencher la mise en place de plans de retour à l'équilibre sous le contrôle des fédérations. Cependant, ces dispositifs de régulation restent en grande partie liés au niveau des ressources de financement des charges de gestion, et donc aux biais affectant leur calcul et leur répartition.

La formule utilisée pour répartir la dotation de gestion entre les IRC ne reflète qu'imparfaitement en effet la répartition objective de l'activité et des charges. En particulier, la pondération des différentes unités d'œuvre n'a pas été actualisée depuis 10 ans : elle ne traduit pas l'évolution des coûts relatifs des principaux types d'activité. Par ailleurs, le décompte de ces unités d'œuvre⁷⁰ ne tient compte ni des économies liées au traitement des dossiers mixtes (cf. *infra*) ni de l'hétérogénéité des conventions choisies par les groupes de protection sociale pour répartir leurs coûts entre AGIRC et ARRCO. Ces différents biais conduisent, selon les cas, à attribuer des dotations individuelles trop élevées ou trop faibles par rapport aux charges objectives⁷¹. Ils suppriment ainsi toute incitation à la maîtrise de la dépense pour les institutions de retraite « sur-dotées ».

Ce mode de fonctionnement peu contraignant pour les IRC n'a pas permis de peser réellement sur l'évolution des dépenses. L'évolution globale de la dotation de gestion s'est fondée, de 2007 à 2012, sur une vision trop dynamique de l'évolution tendancielle des frais de gestion, en raison notamment d'une surestimation des volumes d'activité attendus en matière de liquidations. Elle a conduit à une accumulation de résultats de gestion positifs et à un niveau global excessif de réserves de gestion administrative de 2,74 Md€ fin 2012 équivalent à près d'une année et demie de dépenses administratives.

⁷⁰ Il s'agit notamment du nombre des entreprises adhérentes, des salariés cotisants, des liquidations annuelles ou des allocataires.

⁷¹ Au cas présent, parmi les cinq GPS rencontrés par la Cour, les groupes HUMANIS et Malakoff Médéric sont nettement avantageés par le mode de calcul actuel des dotations, au détriment d'AG2R La Mondiale.

Il apparaît ainsi nécessaire que la dotation de gestion incite véritablement à la maîtrise des coûts de gestion, globalement pour les régimes et pour chaque IRC.

Au-delà, se pose la question d'un encadrement budgétaire plus large des dépenses des institutions de retraite complémentaire par les fédérations. Ce n'est qu'en novembre 2013 que les partenaires sociaux ont décidé la mise en place d'un tel encadrement sur près du tiers des dépenses de celles-ci (notamment les dépenses d'informatique et de communication) et la prochaine génération de conventions d'objectifs devrait inclure, pour chaque IRC, une trajectoire de réduction des coûts. Cette trajectoire ne constituera pas pour autant une autorisation de dépenses limitatives comme elle pourrait l'être. Soumettre l'ensemble des dépenses des institutions de retraite à des budgets limitatifs fixés par les fédérations mériterait d'être étudié, en évaluant les conséquences sur l'organisation même des groupes et la place des institutions de retraite complémentaire en leur sein.

2 - Des charges non maîtrisées

Les charges nettes de gestion administrative ont progressé de 39 % en dix ans. À périmètre constant⁷², cette progression reste de 23,6 %, soit encore 6,5 % hors inflation. Dans le même temps, les volumes d'activité ont augmenté de moins de 17 %, conduisant à l'affichage de gains de productivité annuels inférieurs à 1 % sur la décennie.

Les charges de personnel et les coûts informatiques représentent ensemble près de 75 % des coûts de gestion et concentrent l'essentiel des enjeux de maîtrise des charges de gestion.

a) 2006-2012 : une dérive des dépenses informatiques

En 2003, les régimes se sont engagés dans un vaste programme de convergence informatique visant l'unification du système d'information

⁷² C'est-à-dire hors charges exceptionnelles liées au développement du nouveau système d'information et à son déploiement dans les groupes de protection sociale, et hors coûts des activités d'information des actifs apparues depuis 2003.

« métier » de la retraite complémentaire autrement éclaté entre autant de systèmes que d'institutions de retraite complémentaire. Outre une division par dix du nombre de plateformes informatiques utilisées par les IRC, la principale composante de ce programme est l'Usine retraite (UR).

Pour un coût initialement prévu de 540 M€ sur 2006-2014, développement et déploiement compris, ce système d'information devait conduire à des gains significatifs sur la maintenance informatique courante, laissant espérer un retour rapide sur investissement. Dans ce cadre, les instances des régimes s'étaient fixées pour objectif de réduire dès 2014 à 16 % la part des dépenses informatiques dans le total des charges de gestion. Cette part était de 22 % en 2005. Or le développement puis le déploiement de l'Usine Retraite ont connu une dérive à la fois de leurs coûts et de leur calendrier : le coût de construction de sa première version a dépassé de 180 M€ l'estimation initiale, dont seulement 54 M€ au titre de nouvelles fonctionnalités⁷³ ; le déploiement du dispositif devrait coûter au total plus de 570 M€ et ne s'achever qu'en 2016. Au total, la mise en place de l'Usine Retraite se ferait à un coût supérieur de 64 % aux estimations initiales, soit un surcoût de 340 M€.

Par ailleurs, une maintenance évolutive plus lourde que prévue, la nécessité de continuer à exploiter et à maintenir les systèmes anciens jusqu'à l'achèvement du déploiement du nouveau système, et l'absence d'encadrement fédéral des autres dépenses informatiques à la charge des IRC ont conduit à faire fortement progresser la part de l'informatique dans le total des charges administratives, à rebours des objectifs initiaux. Cette part a atteint 27 % en 2012, soit une dépense informatique annuelle supérieure de 200 M€ à l'objectif de 16 % fixé par les régimes.

b) Des dépenses de personnel grevées par le niveau des rémunérations

Les charges de personnel (y compris informatiques) comptent pour près de 55 % des coûts de gestion, soit près d'1 Md€. Les IRC ont entamé depuis 2007 une décrue de leurs effectifs, après les recrutements importants opérés de 2004 à 2006 pour anticiper les liquidations des

⁷³ La construction de l'UR a notamment pâti des choix initiaux d'organisation de la maîtrise d'ouvrage qui a confié à différents GPS la responsabilité du développement et de la maintenance des différentes « briques » de l'UR.

générations du *baby-boom*. Fin 2013, les effectifs des fédérations et des IRC étaient ainsi revenus à un niveau de 14 600, inférieur de 9 % à celui de 2003. Si des gisements de productivité significatifs sont encore à exploiter pour amplifier la réduction des effectifs (cf. *infra*), l'évolution des charges de personnel est par ailleurs affectée par le niveau et la progression des rémunérations individuelles des personnels.

En effet, la gestion des retraites complémentaires au sein des groupes de protection sociale s'opère à des coûts salariaux significativement supérieurs à ceux de l'assurance vieillesse du régime général. L'écart entre le niveau des rémunérations moyennes au titre des régimes AGIRC et ARRCO et celui constaté à la la CNAVTS s'élève à + 25 % à ancienneté égale. Il se traduit par un différentiel de coût de près de 200 M€ par an.

Cet écart résulte à la fois de stipulations conventionnelles⁷⁴ et d'accords d'entreprises plus favorables qu'au régime général, et d'évolutions annuelles nettement plus dynamiques⁷⁵. En matière de politique salariale, les régimes complémentaires sont en réalité beaucoup plus proches des niveaux et évolutions affichées par le secteur des assurances. Cette situation s'explique notamment par la proximité des activités d'assurances de personnes au sein des groupes de protection sociale et le fait que la convention collective et les accords d'entreprises applicables à la retraite complémentaire couvrent également les institutions de prévoyance. Elle aboutit à faire supporter à des régimes obligatoires, intégrés dans le champ des administrations publiques, les niveaux de rémunérations pratiqués par le secteur concurrentiel. De surcroît les fusions entre GPS se traduisent généralement par un alignement sur les conditions d'emploi les plus avantageuses.

⁷⁴ Les agents des régimes sont régis par la convention collective relative aux institutions de retraite complémentaire et de prévoyance.

⁷⁵ Entre 2001 et 2012, les salaires minimaux de la branche professionnelle des IRC ont ainsi progressé de plus de 23 %, tout comme les salaires minimaux pratiqués dans le secteur bancaire, contre moins de 10 % pour ceux de l'UNCANSS, convention collective des agents de la sécurité sociale.

c) Des coûts de gestion supérieurs à ceux du régime général

À partir des charges administratives affichées en 2011 par l'AGIRC et l'ARRCO d'une part, et par la CNAVTS d'autre part, la Cour estime qu'à périmètre d'activité comparable, et à volumes d'activités identiques, les coûts de gestion des régimes complémentaires sont supérieurs en moyenne de 20 % par rapport à ceux de l'assurance vieillesse du régime général.

En excluant les dépenses exceptionnelles exposées par l'AGIRC-ARRCO au titre du déploiement de l'Usine retraite, cet écart de coût se situerait autour de 15 %, les différences de rémunérations moyennes entre régimes représentant d'emblée un surcoût de près de 11 %.

Cet écart de coûts traduit de façon structurelle, et pour des parts et dans un sens difficiles à évaluer, à la fois la nature différente des modalités de suivi des droits et de liquidation entre un régime à points et un régime en annuité, la complexité relative de certaines opérations effectuées par chaque régime⁷⁶ mais aussi l'impact de l'organisation actuelle de la gestion. Celle-ci multiplie les structures de pilotage et doublonne encore la gestion d'une part significative de cotisants et d'allocataires (cf. *infra*).

d) Une hétérogénéité de situations entre groupes de protection sociale et au sein de chaque groupe

Le niveau global des frais de gestion supportés par les régimes masque des différences significatives entre GPS au regard des coûts de gestion unitaires⁷⁷. Ces différences peuvent tenir à des facteurs structurels tels que le poids du groupe, en raison d'un certain effet de taille et des économies d'échelle associées, la part des activités d'assurances de

⁷⁶ Pour la CNAVTS, il peut s'agir des prestations sous conditions de ressources (minimum vieillesse, minimum contributif, etc.). Pour les régimes AGIRC-ARRCO, il peut s'agir des « opérations supplémentaires » à taux de cotisation dérogatoires ou de la garantie minimale de points.

⁷⁷ Les coûts unitaires rapportent le montant des frais de gestion aux volumes d'activité des institutions de retraite complémentaire (nombre d'entreprises adhérentes, nombre de cotisants et d'allocataires, nombre de dossiers de liquidation, etc.).

personne, dans la limite où des gains de mutualisation peuvent être obtenus entre la gestion de ces activités et celles de la retraite complémentaire, les caractéristiques particulières de certaines populations gérées⁷⁸ ou encore la part des dossiers mixtes AGIRC-ARRCO, dans la mesure où ils bénéficient d'une gestion conjointe (cf. *infra*). Au-delà de ces facteurs, la dispersion des coûts tient alors aux politiques salariales pratiquées et aux efforts de productivité propres à chaque groupe de protection sociale.

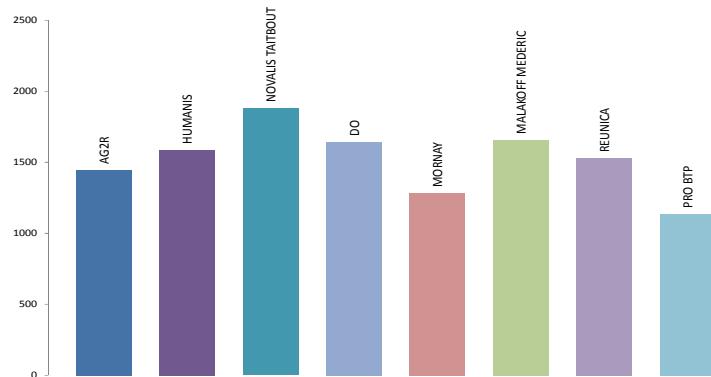
À titre d'exemple, rapportés aux volumes d'activité⁷⁹, le groupe Pro-BTP, premier groupe professionnel en taille, affichait pour 2011 des coûts inférieurs de 30 % à ceux de Malakoff-Médéric et de 20 % à ceux d'AG2R-La Mondiale, alors même que Pro-BTP traite un volume d'opérations de retraite inférieur aux deux autres groupes et présente des niveaux de rémunérations moyens quasiment identiques⁸⁰.

⁷⁸ Par exemple les expatriés pour HUMANIS (ex-Novalis Taitbout) ou les voyageurs représentants placiers (VRP) pour Malakoff-Médéric.

⁷⁹ Après retraitement prenant en compte la proportion de dossiers mixtes.

⁸⁰ Ce constat illustre l'effet de la dimension professionnelle du groupe, qui facilite sans doute l'obtention de gains de mutualisation importants entre les activités de retraite complémentaire et les activités de prévoyance, toutes les entreprises de la branche adhérant au groupe pour ces deux volets de la protection sociale complémentaire.

Graphique n° 7 :
Coûts unitaires 2011 des principaux GPS
 (retraités des dossiers mixtes AGIRC/ARRCO)



Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO

Du reste, au sein d'un même groupe, on constate de fortes disparités dans les productivités affichées par les différents centres de gestion, notamment sur l'activité de liquidation des retraites, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : hétérogénéité des productivités entre centres de gestion au sein des principaux GPS

	nombres de sites traitant des liquidations	rapport des productivités entre le site le plus productif et le site le moins productif	indice de dispersion des productivités par site *
AG2R La Mondiale	16	2,2	23%
Malakoff Médéric	5	1,4	13%
REUNICA	8	1,3	10%
Klesi - Mornay	9	1,9	19%
Humanis ex-Apronios	11	1,8	18%

* mesuré comme l'écart-type rapporté à la moyenne

Source : Cour des comptes d'après groupes de protection sociale, données 2012

Au-delà de la complexité plus ou moins grande des dossiers ou des comptes gérés, les écarts de productivité trouvent leur origine dans les compétences individuelles des agents et la façon dont l'environnement de travail favorise ou non la productivité individuelle, en fonction notamment de la taille des centres et de leur localisation géographique.

3 - Des gisements d'économies importants à mieux exploiter

a) Une répartition des portefeuilles d'activité à revoir entre GPS

La gestion conjointe des dossiers mixtes au titre de l'AGIRC et de l'ARRCO, tant pour la gestion des contrats d'entreprises et le recouvrement que pour la tenue des comptes des cotisants ou le suivi des comptes des allocataires, permet des économies de gestion significatives, attestées par les principaux groupes de protection sociale⁸¹. Dans ces conditions, une redistribution des portefeuilles d'entreprises et d'allocataires entre les GPS, qui permettrait de regrouper au sein d'un même groupe, pour chaque affilié AGIRC, la gestion de son dossier AGIRC et de son dossier ARRCO, conduirait à des économies non négligeables. Elle peuvent être chiffrées à 50 M€ par an au titre de la gestion des entreprises et des cotisants, et à 25 M€ au titre de celle des allocataires.

Par ailleurs, s'agissant des adhésions nouvelles, les règles en vigueur jusqu'en 2014 pour la désignation du GPS compétent⁸² ont laissé perdurer des activités de démarchage concurrent entre les groupes. Le passage à la désignation d'un seul groupe par département permettrait d'économiser au moins 20 M€ tout en supprimant une activité qui n'a pas lieu d'être dans le cadre de régimes de retraite obligatoires pour lesquels seul un contrôle de l'exhaustivité des affiliations est nécessaire. Quant au choix des GPS, il importerait de ne pas s'en tenir à une répartition fondée sur les poids respectifs des groupes et de prendre en compte autant que possible leurs performances comparées, notamment en termes de productivité, afin d'introduire une dose de concurrence par les coûts.

⁸¹ Selon ces groupes, un dossier « mixte » AGIRC-ARRCO représenterait un volume d'activité équivalent à seulement 1,2 à 1,5 dossier ARRCO.

⁸² Selon ces règles, mises en place en 2001, toute entreprise nouvelle ou établissement nouveau peut choisir, selon le département de son siège, entre deux GPS d'adhésion désignés par département.

b) Des gains de productivité indispensables en matière d'informatique

Devant la dérive des dépenses informatiques, il était devenu indispensable qu'un programme d'économies significatives soit planifié et mis en œuvre. Dans le cadre des travaux du comité de pilotage AGIRC-ARRCO prévu par l'accord de mars 2013, les partenaires sociaux ont d'ores et déjà adopté un train de mesures visant à réduire d'ici 2017 de 200 M€⁸³ le niveau des dépenses informatiques atteint en 2012, objectif que le déploiement de l'Usine Retraite n'avait pas permis de réaliser. Ces dispositions prévoient notamment une réduction supplémentaire du nombre de plateformes informatiques ainsi que des mutualisations d'achats et une réduction du recours à la sous-traitance.

Associées à la mise en place d'un encadrement budgétaire des dépenses informatiques des IRC par les fédérations, décidé également par les partenaires sociaux fin 2013, ces décisions devront faire l'objet d'un suivi vigilant afin de garantir l'atteinte des objectifs qu'elle fixe tant en montants qu'en délais.

c) La nécessité d'un objectif pluriannuel plus ambitieux d'économies

En novembre 2013, dans le même temps que la Cour menait son enquête, les instances de l'AGIRC et de l'ARRCO ont adopté un plan d'économies visant à réduire les coûts de gestion de 300 M€ à l'horizon 2018. Ce plan intègre une baisse de 200 M€ des dépenses informatiques (cf. *supra*), des mesures de regroupement des portefeuilles d'activité entre GPS ainsi que diverses autres pistes de rationalisation et de mutualisation⁸⁴. La Cour estime que la mise en œuvre de ce plan, complétée par une fusion des régimes AGIRC et ARRCO, devrait permettre de viser un objectif de réduction des coûts de plus de 360 M€.

Par ailleurs, des marges d'économies supplémentaires mériteraient d'être exploitées à plusieurs niveaux. Au sein des GPS, et dans le cadre

⁸³ Dont plus de 70 M€ du seul fait de la fin du déploiement de l'Usine Retraite.

⁸⁴ Notamment dématérialisation accrue des paiements, concentration des relations avec les assurés au sein des centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés (CICAS) lors de la liquidation, encadrement budgétaire des dépenses de maîtrise d'ouvrage et de communication.

des rapprochements entre groupes déjà opérés ou à venir, une rationalisation forte du réseau des centres de gestion⁸⁵ ainsi que la fixation d'objectifs ambitieux de réduction des fonctions support apparaissent souhaitables. À ce titre, à l'horizon 2020, des économies de 10 % sur les fonctions supports, hors informatique, permettraient de dégager 40 M€ annuels, et des gains de productivité cumulés de 5 % sur les coûts métiers des centres de gestion conduiraient à une économie annuelle supplémentaire de 45 M€.

Entre GPS, des mutualisations nouvelles peuvent être envisagées sur les activités métiers, y compris sous la forme d'un pilotage fédéral de la répartition des dossiers de liquidation entre les centres de gestion de l'ensemble des groupes pour faire face aux variations d'activité. Elles permettraient de viser près de 15 M€ d'économies, en orientant l'activité vers les centres les plus productifs. Ces nouveaux types de mutualisations seraient nettement facilités par la mise en place d'un système d'information centralisé et de bases de données nationales accessibles à toutes les institutions de retraite complémentaire. Des économies supplémentaires pourraient aussi résulter à terme plus lointain d'un réajustement progressif des niveaux de rémunération au sein des IRC dans le contexte d'un mouvement de séparation avec les activités du secteur concurrentiel.

Comme l'ensemble des régimes de retraite, l'AGIRC-ARRCO devra préparer l'échéance, prévue par la loi à horizon 2017, de la mise en place d'un répertoire de gestion des carrières unique et d'un guichet unique pour la demande de retraite. Ces évolutions sont potentiellement porteuses d'économies, à condition d'en tirer toutes les conséquences sur l'allègement des processus et des outils internes à l'AGIRC-ARRCO.

Une réduction des coûts de gestion de 25 %, soit 450 M€, pourrait ainsi être visée à horizon 2020, dont 360 M€ (20 %) peuvent certainement être obtenus dès 2018. Elle représenterait en cumulé jusqu'en 2030 environ 6 Md€, soit 4 à 8 % du besoin de financement global des régimes selon les variantes.

⁸⁵ Jusqu'ici les rapprochements ont en général été accompagnés d'un engagement des groupes concernés à maintenir les emplois existants.

II - Une qualité de service aux assurés à redresser

A - Des liquidations affectées par des taux d'erreur élevés

L'exactitude de la liquidation des pensions de retraite est un élément déterminant de la capacité du système de retraite à délivrer un service correct et conforme à ses obligations légales⁸⁶. Pourtant, elle n'est devenue la priorité des organismes de retraite que tardivement⁸⁷.

Les taux d'anomalie détectés par l'AGIRC-ARRCO dans le cadre de son contrôle interne sont, au mieux, comparables à ceux du régime général (dans le cas de l'AGIRC), ou significativement plus élevés (cf. *infra*).

1 - Des erreurs de liquidation plus fréquentes qu'à la CNAVTS

En 2012, près de 10 % des assurés AGIRC et 20 % des assurés ARRCO faisaient l'objet d'une liquidation erronée de leur pension, en leur faveur ou en leur défaveur. Ce taux s'est amélioré en 2013 mais reste en deçà des objectifs fixés par les fédérations comme des résultats de

⁸⁶ Parmi les objectifs du système de retraite fixés par l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 2014, figure « le versement de pensions en rapport avec les revenus que les assurés ont tirés de leur activité ». La jurisprudence de la Cour de cassation (chambre sociale) est cependant plus précise. En 2013, elle a dégagé le principe d'un « devoir d'information préventive envers les salariés cotisants », « obligation générale » qui s'assimile à une « mission d'aide et de conseil » aux assurés. Cette nouvelle jurisprudence qui pourrait faire naître des contentieux relatifs à l'exactitude du montant liquidé devrait constituer une incitation supplémentaire à améliorer celle-ci.

⁸⁷ Dans le régime général, la certification des comptes de la sécurité sociale par la Cour des comptes a permis d'engager une amélioration de la qualité de la liquidation des pensions dans le régime général. Les anomalies relevées font l'objet de réserves répétées depuis l'exercice 2006 sur les comptes de la branche vieillesse et de la CNAVTS.

la CNAVTS, en particulier en régime ARRCO, où près de 15 % des assurés font l'objet d'une liquidation erronée⁸⁸.

Tableau n° 9 : taux d'erreur sur les liquidations et montant financier correspondant pour la CNAV et l'AGIRC-ARRCO

	CNAV-TS		AGIRC		ARRCO	
	2012	2013	2012 (S1)	2013 (S2)	2012 (S1)	2013 (S2)
montant cumulé des erreurs (% allocations) ⁸⁹	0,84	0,65	0,80	0,62	0,84	0,54
taux d'exactitude des liquidations ⁹⁰ (%)	90,92	92,76	89,00	90,70	79,30	86,34

Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO

Le montant financier moyen de ces erreurs était en 2012 de 159 € annuels pour l'AGIRC et de 68 € pour l'ARRCO. Ces montants englobent une grande diversité de situations. Les erreurs au détriment des assurés, c'est-à-dire aboutissant à une sous-valorisation de leur pension perçue par rapport à celle qui leur est due, en représentent les trois quarts des anomalies. Les erreurs supérieures à 200 € annuels représentent 43,9 % des erreurs répertoriées pour l'AGIRC et 16,20 % pour l'ARRCO. Cette proportion est à rapprocher du montant de la pension moyenne pour l'ARRCO (3 759 € annuels en droits directs) et pour l'AGIRC (9 014 € pour les tranches B et C).

Sur l'ensemble des cotisants, en 2011 et 2012, ce sont donc entre 275 et 435 M€ qui n'ont pas été versés à des allocataires qui y avaient droit. En 2013, ce montant cumulé serait voisin de 265 M€.

⁸⁸ La principale cause d'erreur réside dans la complexité particulière de la réglementation qui préside à la liquidation des droits dans le régime ARRCO, issu de la fusion de 44 régimes au sein d'un régime unique. Le principaux motifs d'erreurs sont ainsi l'absence de prise en compte de certaines périodes cotisées au moment du calcul de la pension, en particulier, en régime ARRCO, pour les services passés avant la création du régime unique. Viennent ensuite la non-validation de périodes de chômage et de maladie.

⁸⁹ Pour la CNAVTS, l'indicateur retenu est le TIF (taux d'incidence financière). Pour l'AGIRC-ARRCO, ce taux est l'impact financier total mesuré par le contrôle fédéral.

⁹⁰ Pour la CNAVTS, l'indicateur retenu est l'IQV (indicateur de qualité des dossiers validés). Pour l'AGIRC-ARRCO, ce taux est obtenu à partir du taux central d'anomalie mesuré par le contrôle fédéral.

2 - La mise en place tardive de contrôles

Jusqu'à récemment, l'exactitude de la liquidation faisait l'objet de contrôles de profondeur très hétérogènes entre les groupes et ne donnaient pas lieu à une approche fédérale. Ce n'est qu'en 2011 que la direction en charge du contrôle interne des fédérations AGIRC-ARRCO a diffusé des instructions qui ont permis d'améliorer le contrôle sur les liquidations.

Les niveaux de contrôle *a priori* et *a posteriori* exercés au sein des groupes se sont ainsi resserrés et harmonisés. L'AGIRC-ARRCO a également mis en place un plan d'action spécifique, comportant des objectifs chiffrés. Les taux d'anomalies ont diminué dans l'ensemble des groupes à partir du deuxième semestre 2012. En 2014, la plupart des groupes ont fortement progressé dans la mise en œuvre de plans d'actions spécifiques, qui comprend notamment des formations ciblées de certains agents liquidateurs.

Les résultats en termes de montant moyen des erreurs constatées demeurent cependant très hétérogènes entre groupes comme entre centres de gestion, laissant subsister des différences de traitement entre secteurs d'activité ou entre régions qui ne reçoivent aucune justification. Il convient ainsi d'harmoniser plus fortement les pratiques de contrôle de premier niveau au sein des groupes et de mettre en place de contrôles croisés entre les groupes afin d'éviter l'écueil de l'auto-déclaration des taux d'anomalies.

B - Des délais de paiement non maîtrisés

1 - Des délais de paiement inégalement respectés

Le respect des délais de paiement, élément déterminant pour la continuité de ressources des allocataires, a connu une nette amélioration à partir de 2004, avec la mise en place d'objectifs fédéraux et d'applications informatiques communes. Ces progrès se sont cependant enrayés dès 2007 et les résultats se sont même dégradés à partir de 2008.

Le respect de l'objectif du délai dans le premier mois reste en outre hétérogène entre les groupes. Concernant le respect de la norme de 60 jours, les performances de l'AGIRC-ARRCO restent durablement en deçà

de celles de la CNAVTS (86 % des pensions payées en 2011 pour l'AGIRC-ARRCO contre près de 94 % pour la CNAVTS)⁹¹.

2 - Des difficultés croissantes à partir de 2013

Les délais de paiement se sont significativement allongés en 2013, pour partie sous l'effet de l'augmentation des flux de demandes de liquidations à la suite du décret du 2 juillet 2012 relatif aux carrières longues. Le délai moyen dépasse même 100 jours dans certaines IRC. Il en résulte une augmentation du nombre de paiements provisoires, susceptibles d'être régularisés par la suite, au détriment de l'exactitude du premier montant de pension liquidé. Cette évolution défavorable aux assurés concerne en premier lieu les non-cadres, ce qui induit une difficulté qui pèse sur les allocataires dont les pensions moyennes sont plus faibles.

Tableau n° 10 : respect des délais de paiement des pensions liquidées AGIRC-ARCCO entre 2011 et 2013

	2011	2013
Premier paiement dans les 30j suivant la date d'effet	65 %	49 %
Premier paiement dans les 60j suivant la date d'effet	86 %	76 %

Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO

La principale cause de cet allongement se situe dans les délais de constitution des dossiers. Dans la perspective de la liquidation unique des pensions de retraite à partir d'une base de données commune inter-régimes (prévue par la loi à horizon 2017), d'importantes simplifications sont à mettre en œuvre en coordination avec la CNAVTS. La participation entière de l'AGIRC-ARRCO à la constitution du répertoire de gestion unique des carrières, pour l'ensemble des données de carrière, sera de ce point de vue déterminante.

⁹¹ Encore cette donnée doit-elle être interprétée avec précaution en raison de définitions différentes de l'événement déclenchant le délai de paiement (premier contact avec l'assuré pour les régimes complémentaires, réception du dossier de demande de retraite à la CNAVTS).

III - Un renforcement du recouvrement des cotisations à mettre en œuvre sans délai

A - Des cotisations éludées importantes

1 - Une capacité juridique des IRC contrainte en comparaison du régime général

À la différence des agents du recouvrement des URSSAF pour le régime général, les institutions de retraite complémentaire (IRC) n'ont pas de capacité juridique de contrôle de l'exhaustivité des assiettes de cotisations déclarées. Elles ne se voient pas non plus communiquer par les URSSAF les redressements que celles-ci effectuent, les textes ne le prévoyant pas.

Le constat d'une fraude, ou d'une simple erreur, à l'occasion d'un contrôle comptable d'assiette conduit par les URSSAF amène à redresser les cotisations de sécurité sociale et d'assurance-chômage afférentes, mais pas des cotisations pour retraite complémentaire. En particulier, dans le cas d'un constat de présence d'un travailleur dissimulé dans une entreprise, aucune suite n'est diligentée par les URSSAF quant aux cotisations de retraite complémentaire⁹². Cette situation est préjudiciable aux finances sociales mais porte aussi atteinte aux droits des salariés.

2 - Un montant de cotisations éludées estimé à plus de 2 Md€ pour l'AGIRC-ARRCO

Selon l'AGIRC-ARRCO et l'ACOSS⁹³, la transposition à l'assiette des retraites complémentaires des redressements effectivement opérés par cette dernière aurait représenté un apport de recettes supplémentaires de 85 M€ en 2008. Ce montant ne représente qu'une part marginale des cotisations éludées. L'évaluation des cotisations sociales éludées à la suite de fraudes ou d'erreurs, réalisée par l'ACOSS à la demande de la

⁹² Les textes ne le prévoient pas en l'état actuel de la législation.

⁹³ L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale est l'établissement public tête de réseau des URSSAF.

Cour⁹⁴, atteignait un total de 20,1 à 24,9 Md€ en 2012⁹⁵, dont de 3,3 Md€ à 4,1 Md€ au titre des cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire. Sur la base de cette estimation, ce montant serait de 2,2 Md€ à 2,7 Md€ pour les seules cotisations à l'AGIRC-ARRCO, dont 2 à 2,5 Md€ imputables au travail illégal et environ 200 M€ dus à d'autres irrégularités, avec ou sans caractère de fraude.

Ces montants ne sont que partiellement récupérables. Ils représentent cependant l'équivalent de droits non portés aux comptes des assurés, à leur détriment. La lutte contre la fraude et la faiblesse des taux de redressement effectués par les URSSAF⁹⁶ représentent ainsi un enjeu majeur pour les régimes de retraite complémentaire, ce qui doit conduire à mettre en œuvre les dispositions prévues à cet effet.

B - Un contrôle par les URSSAF prévu par la loi à mettre en œuvre sans délai

1 - Des dispositions légales restées inappliquées depuis 2007

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a étendu la compétence des agents des URSSAF à la vérification des cotisations dues au titre des retraites complémentaires, comme des régimes d'assurance chômage et des régimes spéciaux. À la différence du contrôle pour le compte de l'UNEDIC, ce contrôle pour le compte de l'AGIRC-ARRCO n'a jamais été mis en œuvre. Les décrets d'application de la disposition législative n'ont toujours pas été publiés à ce jour⁹⁷.

Le projet de contrôle pour le compte de l'AGIRC-ARRCO, prévu dans la précédente convention d'objectifs et de gestion entre l'État et

⁹⁴ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre IV, « La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier », La Documentation française, septembre 2014, p. 123-149, disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁵ Malgré les précautions méthodologiques prises, les résultats obtenus ne sont que des estimations statistiques, par nature imprécises, mais qui permettent de fournir des ordres de grandeur.

⁹⁶ 1,5 % de la fraude estimée sur le champ de la sécurité sociale.

⁹⁷ Il s'agit notamment de modifier l'article R. 243-59 du code de la sécurité sociale.

l'ACOSS pour 2009-2013, rencontre certes plusieurs difficultés. Les spécificités d'assiettes, de taux et de mode de calcul des cotisations de retraite complémentaire, ainsi que les modalités d'inscription des droits aux comptes des assurés, rendent le contrôle plus complexe pour les agents des URSSAF. La question du partage des coûts supplémentaires induits entre l'ACOSS et l'AGIRC-ARRCO doit également être réglée. Ces difficultés ne sont pourtant pas insurmontables. À défaut d'appliquer strictement la loi qui prévoit que les URSSAF assurent le contrôle de l'assiette, des taux et du calcul des cotisations, les parties prenantes étaient convenues d'un projet conférant aux agents de l'URSSAF le contrôle des seules assiettes. Ce projet devait être mis en œuvre pour le 1^{er} janvier 2015 et aurait constitué un premier pas. Il a pourtant été suspendu *sine die* en octobre 2012.

2 - Un contrôle des cotisations de retraite complémentaire à mettre en œuvre dans les plus brefs délais

La question de la faisabilité technique et juridique du calcul des droits par les URSSAF ne saurait constituer une raison suffisante pour justifier l'inapplication complète de la loi. Compte-tenu de l'importance financière des montants en jeu (23 % des cotisations de l'ensemble des régimes obligatoires de retraite), le projet de contrôle d'assiette prévu par la loi doit au contraire être mis en œuvre sans délai, sans préjudice d'un contrôle plus étendu et d'une éventuelle mutualisation future des fonctions de recouvrement.

En outre, la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et l'ACOSS pour 2015-2017 prévoit seulement que des premières opérations de contrôle doivent être menées sous forme de pilotes d'ici 2017. Les dispositions nécessaires doivent être prises dans les plus brefs délais pour que l'ensemble des URSSAF puissent effectuer le contrôle des assiettes et élargir leurs missions très rapidement en intégrant à la lutte contre le travail illégal les redressements portant sur les cotisations des régimes de retraite complémentaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les efforts qui seront demandés aux entreprises, aux salariés et aux retraités rendent d'autant plus indispensables d'importants progrès pour obtenir une gestion moins coûteuse et assurer une meilleure garantie des droits et de la qualité du service pour les assurés. Ces progrès seront une composante indispensable du redressement à conduire.

Les économies de gestion décidées par les partenaires sociaux fin 2013, au moment où la Cour menait son enquête, à hauteur de 300 M€ à l'horizon 2018, constituent une première étape qui doit permettre de ramener les coûts de gestion des régimes complémentaires à un niveau proche de celui de la CNAVTS. Un objectif de réduction de dépenses plus ambitieux encore doit être fixé : des économies annuelles de 450 M€ doivent être recherchées d'ici 2020, soit 150 M€ de plus que le plan actuel. Elles supposent de tirer tout le parti de la centralisation des systèmes d'information comme de la mise en place de futurs outils inter-régimes.

Plus généralement, le niveau et l'évolution des coûts de gestion sont liés à l'organisation de la gestion. Historiquement éclatée en de nombreuses caisses et menée conjointement avec des activités concurrentielles au sein des groupes de protection sociale, celle-ci connaît un mouvement de fédéralisation croissant. Il s'agit d'en évaluer toutes les conséquences en termes de coûts, y compris salariaux, pour clarifier rapidement les perspectives d'évolution du modèle de gestion.

Du point de vue de la constitution des droits pour les assurés, les régimes complémentaires doivent participer, à l'instar de tous les régimes, à l'effort de lutte contre la fraude aux cotisations. Alors que le montant annuel des cotisations éludées est estimé à plus de 2 Md€ et que les régimes de retraite complémentaire, pourtant légalement obligatoires, ne disposent actuellement pas de la compétence juridique pour réaliser les contrôles nécessaires. Le contrôle du recouvrement par les agents des URSSAF pour l'AGIRC-ARRCO, prévu par une disposition législative inappliquée depuis 2007, doit être immédiatement mis en œuvre, sans tergiversations supplémentaires. Il importe que les pouvoirs publics prennent les initiatives nécessaires à cet égard.

Du point de vue de la qualité du service de la liquidation et du paiement des pensions, le modèle de gestion déconcentrée par les GPS a favorisé la persistance de nombreux défauts de contrôle. Malgré une décrue rapide des taux d'anomalie dans le calcul des droits liquidés constatés à partir de 2013, ceux-ci demeurent supérieurs à ceux constatés dans le régime général, notamment dans le régime ARRCO. Ce sont au minimum 260 M€ qui ne sont pas alloués annuellement à des pensionnés qui y auraient droit. Des progrès rapides sont nécessaires. Le niveau préoccupant atteint par les délais de paiement en 2013, appelle également sans délai des mesures correctives.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 3. réduire au total d'au moins 25 % les coûts de gestion à l'horizon 2020 par rapport à leur niveau actuel, soit un effort supplémentaire de 150 M€ annuels par rapport aux économies décidées par les partenaires sociaux fin 2013 pour 2018 (gestionnaires des régimes) ;*
 - 4. renforcer la capacité de pilotage des dépenses des institutions de retraite complémentaire par les fédérations et renforcer la sécurisation juridique des réserves financières de la retraite complémentaire (gestionnaires des régimes) ;*
 - 5. améliorer rapidement la qualité des liquidations et réduire les délais de mise en premier paiement (gestionnaires des régimes) ;*
 - 6. conformément à la loi, mettre en place sans délai le contrôle par les URSSAF de l'assiette des cotisations de retraite complémentaire des salariés et préciser rapidement les conditions de l'élargissement de ce contrôle aux taux et au calcul de ces cotisations (pouvoirs publics) ;*
 - 7. prendre les dispositions législatives nécessaires pour autoriser les régimes de retraite complémentaire des salariés à recevoir les renseignements obtenus par l'État et les organismes de protection sociale dans le cadre de leurs missions de lutte contre la fraude aux cotisations sociales, notamment le travail illégal (pouvoirs publics).*
-

Chapitre IV

Un cadre de décision à rénover pour assurer un équilibre durable

Les mesures urgentes nécessaires à la sauvegarde immédiate des régimes ne doivent pas occulter le besoin, pour les partenaires sociaux, de mettre en place des outils de pilotage permanents visant à garantir durablement la soutenabilité des régimes, et notamment à éviter que ne se reproduise une situation d'urgence telle que celle d'aujourd'hui, avec le besoin de prendre des mesures d'autant plus fortes que leur nécessité n'avait pas été perçue auparavant. Ces outils sont d'abord à définir et mettre en œuvre au sein des régimes, mais ils doivent être articulés avec la conduite d'ensemble des finances publiques.

I - Un pilotage financier à renforcer

A - Des scénarios économiques à choisir avec encore plus de prudence

Sur le court comme sur le long terme, les partenaires sociaux se sont progressivement démarqués des scénarios économiques retenus par le Gouvernement, jugeant ces derniers trop optimistes. Pour autant, ils ont

régulièrement surestimé la croissance économique et son effet sur la masse salariale à court et moyen terme⁹⁸.

Or la sensibilité des perspectives financières des régimes à une rapide dégradation du contexte économique, et les doutes pesant sur la capacité de l'économie à véritablement rebondir à moyen terme et à retrouver le taux de croissance d'avant-crise, mettent en lumière l'intérêt de développer une approche résolument prudente. Dans ces conditions, les partenaires sociaux auraient intérêt à fonder leurs négociations sur les hypothèses les plus prudentes pour le court terme proposées par la Commission européenne ou différents instituts de conjoncture indépendants⁹⁹, ou examinées à long terme par le Conseil d'orientation des retraites (COR).

S'agissant de la négociation qui vient de s'ouvrir, un tel scénario s'apparenterait à la variante plus prudente simulée par l'AGIRC-ARRCO à la demande de la Cour, fondée à court terme sur les hypothèses de la Commission européenne et proche à long terme du scénario le plus pessimiste étudié par le COR (cf. chapitre I).

Un tel choix n'empêche pas que l'AGIRC-ARRCO simule également des variantes plus optimistes, à titre indicatif, et notamment un scénario correspondant à court terme à celui de la loi de financement de la sécurité sociale afin de conserver un point de comparaison et de consolidation avec les prévisions du régime général et des lois de programmation des finances publiques.

B - Des outils de projection à affiner

La qualité du pilotage financier des régimes dépend directement de la qualité des prévisions qui lui sont associées. Celles-ci doivent être

⁹⁸ Sur l'ensemble des échéances de négociation depuis 2000 (2000, 2003, 2009, 2010 et 2012), les hypothèses de masse salariale retenues pour les négociations paritaires se sont révélées, en moyenne, supérieures de + 0,7 à + 1,4 % par an par rapport aux évolutions constatées jusqu'en 2013.

⁹⁹ Les prévisions de croissance de ces principaux organismes ou institutions (par exemple : Commission européenne, FMI, Crédit agricole, BNP Paribas, Société générale, Ernst and Young) à l'horizon de 2017 sont systématiquement inférieures à celles retenues par les pouvoirs publics.

opérationnelles, précises et adaptables aux réformes successives qui affectent les régimes de retraite.

1 - Des analyses d'écart lacunaires, ne permettant pas d'identifier l'impact « net » des décisions paritaires

Bien que l'AGIRC-ARRCO réalise des analyses d'écart annuelles permettant d'isoler l'impact de la situation économique, les régimes ne sont pas en mesure de distinguer, en aval des négociations, les écarts dus aux effets des réformes successives sur les soldes, ceux liés aux erreurs d'estimation de la masse salariale et ceux provoqués enfin par des défauts éventuels de modélisation. Une méthodologie rigoureuse serait nécessaire afin de mieux identifier, au sein des déficits techniques, d'une part, le déficit « conjoncturel » et le déficit « structurel » et d'autre part l'impact des décisions réglementaires et législatives sur ce dernier.

2 - La nécessité d'un modèle de micro-simulation

Les réformes de l'âge de départ à la retraite (2003, 2010 et 2014) ont mis en lumière les difficultés du modèle de projection actuel, largement fondé sur des données collectives, à s'adapter aux réformes successives agissant sur des comportements individuels.

Le modèle propre de projection des soldes de l'AGIRC-ARRCO

L'AGIRC-ARRCO dispose d'un modèle de projection propre, qui se caractérise par l'utilisation de données largement collectives (en particulier pour l'ARRCO) et hétérogènes entre les deux régimes. Par ailleurs, le modèle se caractérise par l'obsolescence de certaines données en entrée, notamment pour simuler les comportements de départ à la retraite, et par la dépendance vis-à-vis de la CNAVTS pour projeter les départs à la retraite anticipés.

Le modèle de projection des ressources est construit de façon à prendre en compte les principaux effets de la conjoncture sur l'assiette moyenne des régimes, via le salaire moyen par tête des salariés.

Le modèle de projection des charges, quant à lui, ne prend que partiellement en compte les effets de la conjoncture sur le nombre de points acquis et donc sur le niveau moyen des pensions de retraite à long terme. La simulation des départs à la retraite demeure fondée sur un modèle de « décalage » d'une structure de comportements de départ à la retraite datant de 2008.

La complexité des motifs de départ à la retraite, leur individualisation croissante, et la difficulté à simuler des parcours de carrière hétérogènes, sont autant de données difficiles à prendre en compte en l'état actuel. La constitution d'un modèle de micro-simulation à partir de données individuelles, du type de ceux dont disposent la CNAVTS (« PRISME ») et le ministère chargé des affaires sociales, serait à cet égard utile. La création en 2014 de bases de données fédérales de carrière n'en constitue que les prémisses.

C - Des objectifs de pilotage à définir plus explicitement

À la différence de plusieurs régimes comparables en France ou à l'étranger bien qu'un pilotage plus étroit le requière, les partenaires sociaux n'ont pas jusqu'à présent formalisé d'objectifs pour les régimes AGIRC et ARRCO que ce soit en termes de niveau de réserves financières de moyen-long terme, d'horizon d'épuisement minimal ou même de taux de rendement ou de taux de remplacement. Certes, depuis les négociations des accords de 2011, un consensus implicite entre les partenaires sociaux semble exister autour d'un niveau de réserves minimal à moyen terme (environ dix ans) égal à 6 mois d'allocations totales de chaque régime.

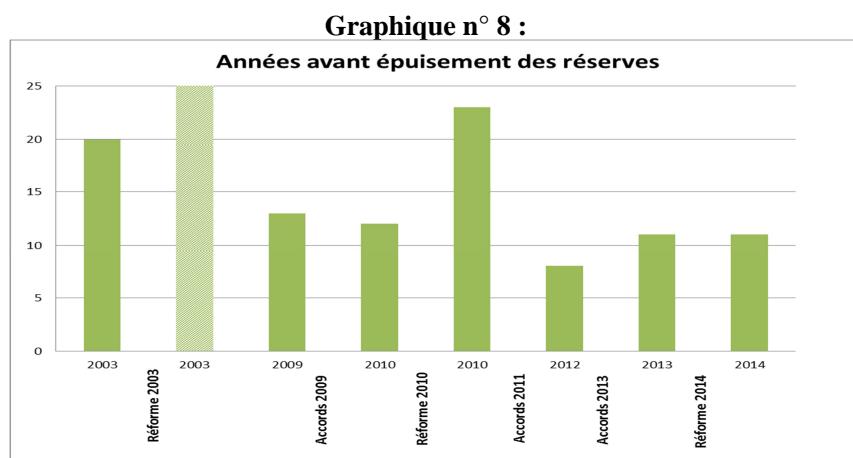
Les accords du 13 mai 2013¹⁰⁰ prennent acte de la nécessité de formaliser le pilotage financier et de l'assortir d'objectifs et d'indicateurs. Ces nouvelles modalités, qui doivent être définies au plus tard en 2015 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, devront offrir un cadre permettant un retour à l'équilibre pérenne des régimes.

¹⁰⁰ Dans son article 9, l'accord national interprofessionnel prévoit qu'un groupe de travail doit proposer en 2014 « un dispositif de pilotage sur le long terme, fondé sur des rendez-vous périodiques et l'examen d'indicateurs pertinents », notamment un objectif de réserves et un lien entre la croissance et le taux de rendement.

1 - Des objectifs et des critères de soutenabilité à définir

a) Un indicateur de soutenabilité : le maintien de réserves financières positives sur 25 ans

Les accords passés mettent en lumière une insuffisante prise en compte du long terme : depuis les années 2000, aucune projection avant ou après accord ne laissait espérer le non-épuisement des réserves à l'horizon d'une génération (sauf ceux de 2003), bien au contraire, le terme d'épuisement s'est nettement rapproché, en particulier entre les accords de 2011 et 2013.



Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO à partir de 2010

Or dans le cadre d'un régime par répartition, la capacité à financer les allocations de retraite sur la durée d'une génération constitue un indicateur pertinent de soutenabilité¹⁰¹. Elle revient à repousser le terme d'épuisement des réserves financières des régimes au-delà de cette durée.

¹⁰¹ C'est par exemple l'approche retenue par l'IRCANTEC, caisse de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales. Cette approche a aussi inspiré la fixation d'un horizon de 25 années pour les projections associées aux indicateurs de pérennité financière des régimes par répartition par le décret du 20 juin 2014, en application des dispositions de la loi du 20 janvier.

La fixation d'un tel objectif permet d'estimer les besoins de financement à combler, à législation constante, pour assurer le retour à l'équilibre des régimes.

Ampleur et rythme de l'effort à accomplir pour tenir un objectif de réserves positives

À un horizon proche d'une génération, soit 25 ans, les besoins de financement à combler pour maintenir des réserves positives jusqu'à ce terme correspondent à la situation nette des régimes telles que projetée aujourd'hui pour 2040 par l'AGIRC-ARRCO, selon les différents scénarios économiques envisagés. Ces besoin de financement varieraient ainsi entre 90 et 345 Md€₂₀₁₃ (205 Md€ selon l'actuelle variante centrale).

Ainsi, pour assurer le versement des allocations sur une génération, sans devoir recourir à l'emprunt, les régimes complémentaires devraient améliorer le solde annuel de 13 Md€ annuels en moyenne sur une période de 25 ans, selon la variante 3 de l'AGIRC-ARRCO (et de 9 Md€ selon l'actuelle variante centrale), soit un effort moyen annuel du même ordre de grandeur que celui déjà accompli sur la période 1993-2011¹⁰²¹⁰³.

b) Assortir la trajectoire de soutenabilité d'objectifs intermédiaires : les seuils minimaux de réserves

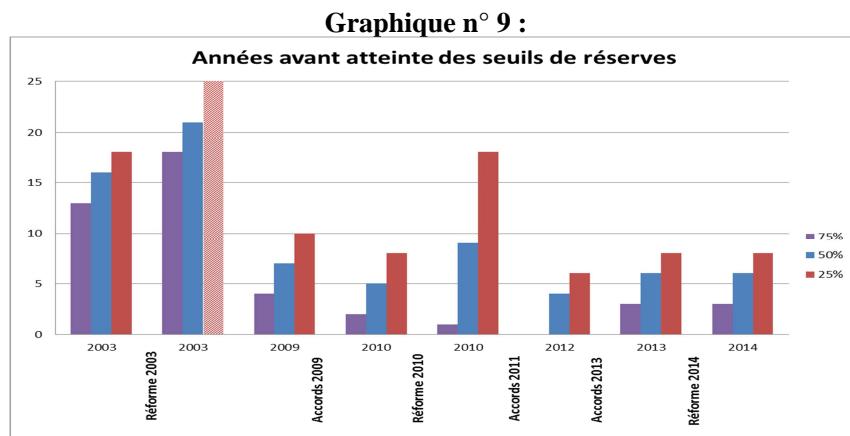
Dans une optique prudentielle et dans le cadre des mesures d'urgence à prendre pour rééquilibrer les régimes, un seuil minimal des réserves à ne pas franchir avant leur pleine montée en charge devrait être fixé, sur la base de tests de sensibilité du solde des régimes aux différents paramètres. Le niveau plancher pourrait par exemple être de 25 % du montant des allocations annuelles¹⁰⁴, afin d'éviter tout risque, en cas de retournement conjoncturel, de rupture de ressources pour les assurés.

¹⁰² 195 Md€₂₀₁₁ d'après l'AGIRC-ARRCO.

¹⁰³ L'évaluation de l'effort à accomplir est sans préjudice du rythme de montée en charge de ses effets. Cependant, en cas d'effort insuffisants à court et moyen terme, ceux à entreprendre en fin de période seraient d'autant plus importants.

¹⁰⁴ Ce seuil serait atteint en 2016 pour l'AGIRC.

À moyen terme également, un niveau de réserves minimal pourrait être défini de manière explicite¹⁰⁵. De fait, par le passé, si des objectifs intermédiaires de niveaux de réserves avaient été fixés et respectés, l'horizon d'épuisement ne se serait pas autant rapproché.



Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO à partir de 2010

En outre, la définition de seuils intermédiaires permettrait également aux régimes d'assurer le « lissage » des efforts entre les cohortes de cotisants et d'allocataires sur l'horizon d'une génération.

Compte tenu des délais inévitables pour la négociation des mesures, leur mise en œuvre et la montée en charge de leurs effets, un seuil compris entre neuf et douze mois apparaît devoir être retenu, à moyen terme, par exemple à 15 ans.

c) Examiner l'intérêt de recourir à d'autres outils

D'autres outils de pilotage peuvent permettre aux partenaires sociaux d'apprécier l'éventuelle déviation des régimes de la trajectoire définie, à l'instar du taux de rendement d'équilibre des régimes.

¹⁰⁵ Celui-ci pourrait constituer, sur le modèle de l'IRCANTEC, un « jalon » supplémentaire utile pour permettre aux régimes de demeurer sur une trajectoire de retour à l'équilibre financier durable.

Le taux de rendement d'équilibre

Le taux de rendement calculé par les régimes rapporte, de façon instantanée, la valeur de service du point à la valeur d'achat du point. À âge de départ en retraite et pyramide des âges donnés, il conditionne l'équilibre à long terme des régimes.

La définition d'une valeur de taux de rendement d'équilibre pourrait théoriquement être un outil pertinent pour le pilotage financier. Il est complexe à mettre en œuvre techniquement¹⁰⁶. Il présente cependant plusieurs avantages, comme celui de matérialiser la distance à l'équilibre du système à un moment donné et de matérialiser la contrainte extérieure imposée au pilotage financier des régimes.

2 - Des modalités de fixation des paramètres à revoir

a) L'accélération des clauses de rendez-vous entre partenaires sociaux : une solution non optimale

Le pilotage financier des régimes est fondé sur des clauses de rendez-vous qui sont de plus en plus rapprochées : les accords de 2013 succédant aux accords de 2011 et de 2009 ont ainsi pris des mesures conservatoires. L'article 10-1 de l'accord du 13 mars 2013 prévoit que les partenaires sociaux se réunissent désormais annuellement pour réactualiser les perspectives financières de l'ARRCO et de l'AGIRC.

Or le calendrier actuel de négociation pourrait ne pas être suffisant pour éviter l'épuisement total des réserves¹⁰⁷. Le contexte marqué par la révision à la baisse des hypothèses macroéconomiques du Gouvernement associées aux projets de lois financières pour 2015 et au projet de loi de

¹⁰⁶ Le calcul de la valeur d'équilibre du taux de rendement nécessite de se placer sous des hypothèses d'équilibre stationnaire démographique et économique ; il suppose donc un travail méthodologique important pour le mesurer à court terme.

¹⁰⁷ Actuellement, le calendrier prévisionnel des négociations paritaires ne prévoit un nouvel accord sur l'évolution des paramètres qu'en 2015 pour une mise en œuvre complète à partir de 2017. À cet horizon, selon la variante 3 de juin 2014, le niveau des réserves serait déjà en deçà de 65 % du montant des allocations pour l'AGIRC-ARRCO, mais de 1 % seulement pour l'AGIRC.

programmation des finances publiques pour 2014-2019, ainsi que l'appréciation qui en est faite par le Haut Conseil des finances publiques, renforcent encore ce constat.

La réactivité de court terme des partenaires sociaux, si elle est bénéfique pour pallier les effets d'un retour plus long qu'anticipé à la trajectoire de croissance, est également signe que, dans le contexte actuel, le modèle actuel de pilotage a atteint ses limites face à l'accélération du rythme d'épuisement des réserves de l'AGIRC.

Dès lors, les partenaires sociaux gagneraient à envisager la mise en place de mécanismes permettant de calculer et d'ajuster immédiatement et automatiquement les paramètres à une éventuelle dégradation plus prolongée que prévue de la situation économique, sans avoir à recourir à de nouvelles négociations. De tels mécanismes d'ajustement automatique permettraient de stabiliser le pilotage financier et contribueraient à l'ancrer dans une trajectoire de soutenabilité à long terme.

b) Les mécanismes d'ajustement automatique

Les mécanismes de sous-indexation de la valeur du point de retraite complémentaire par rapport à l'inflation, actuellement en vigueur, ne peuvent être considérés comme des ajustements automatiques, dans la mesure où ils peuvent être amendés par voie d'accord conventionnel et qu'ils ne visent pas à garantir un équilibre à terme du régime.

Certains pays comme l'Allemagne ou la Suède ont mis en place de tels mécanismes, qui font évoluer le montant des pensions en fonction des changements économiques et démographiques. Ce type de pilotage n'est d'ailleurs pas absent de l'histoire des régimes conventionnels complémentaires¹⁰⁸.

¹⁰⁸ À sa création en 1946, le régime AGIRC ajustait la valeur annuelle du point retraite de sorte à garantir l'équilibre annuel, puis décennal, entre les ressources et les charges du régime.

Exemples de mécanismes d'ajustement automatique à l'étranger

Plusieurs pays ont choisi, face à un risque de longévité, d'introduire des mécanismes d'ajustement automatique en lien direct avec la soutenabilité financière des régimes. Les stratégies des pays sont très variées, tant dans leurs modalités que dans leurs objectifs.

L'Allemagne, qui dispose d'un régime de base par points, a mis en place un mécanisme d'ajustement qui lie le niveau des pensions aux changements économiques et démographiques. Depuis 2005, les pensions de retraite sont ainsi revalorisées sur une valeur du point qui intègre l'évolution du taux de croissance moyen des salaires nets, corrigée d'un coefficient « de soutenabilité », proche du ratio démographique, multiplié par un facteur qui détermine le partage de l'ajustement entre retraités et cotisants. Le taux de cotisation est limité à 20 % en 2020 et 22 % en 2030, tandis qu'un taux de remplacement minimal a été fixé, beaucoup plus faible que dans le système de base et complémentaire français (46 % en 2020).

La Suède a choisi d'introduire en 2001 un système de « comptes notionnels » qui fait évoluer le montant des pensions en fonction des cotisations reçues, multipliées de leur durée moyenne de mise en réserve dans le système et des évolutions de l'espérance de vie. Ce système est lié à un mécanisme d'ajustement automatique, qui se déclenche sur la base d'un ratio de solvabilité. Le taux de cotisation doit être maintenu constant.

En dépit de leur nature automatique, ces mécanismes demeurent soumis en dernier ressort à des décisions politiques : l'Allemagne a par exemple choisi entre 2009 et 2011 de suspendre l'application de ces règles qui auraient pu conduire à la diminution du niveau des pensions en valeur nominale, choisissant un gel au lieu de leur baisse, en y apportant toutefois une contrainte de rattrapage sur les années suivantes.

c) Une alternative aux mécanismes d'ajustement automatique : le lien entre les paramètres et les évolutions économiques et démographiques

S'ils choisissaient de ne pas adopter des mécanismes d'ajustement automatique, certaines règles de détermination des paramètres à utiliser pourraient toutefois être définies, sans exclure que leur mise en œuvre fasse l'objet d'adaptations ponctuelles par les partenaires sociaux. Ceux-ci pourraient par exemple expérimenter de nouveaux mécanismes d'indexation des paramètres, non plus sur les seuls déterminants

économiques, mais sur des index permettant d'appréhender l'évolution globale des ressources rapportée aux charges futures¹⁰⁹.

Ainsi, une indexation des valeurs d'achat et de service du point sur un index conjuguant l'évolution de la masse salariale corrigée du rapport démographique des régimes pourrait être expérimentée, une fois rétablie la situation des régimes. À la différence de l'indexation du taux de rendement sur la croissance, un tel mécanisme serait plus directement corrélé à l'évolution relative des ressources et des charges tout en présentant l'avantage d'être moins volatile et pro-cyclique. En outre, en corrélant l'évolution du rendement des régimes à celle du ratio démographique, il présenterait l'avantage de lisser l'effort de redressement sur les cohortes successives d'actifs et de retraités.

Quelle que soit la formule d'ajustement retenue par les partenaires sociaux, elle pourrait inclure une modalité automatique de partage des efforts entre actifs, entreprises et retraités qui soit calibrée afin de s'assurer que l'effort de redressement est équitablement réparti.

3 - Une prise en compte des objectifs de nature sociale à formaliser

En plus des objectifs de soutenabilité financière, un pilotage financier rénové des régimes complémentaires devrait également répondre à des objectifs économiques et sociaux relatifs au niveau de vie des différentes catégories de retraités, au pouvoir d'achat des actifs et à la compétitivité économique. Ces objectifs devraient être formalisés, s'appuyer sur des mécanismes de régulation et d'ajustement et s'insérer dans le cadre du pilotage global du système de retraite mis en place par la loi du 20 janvier 2014.

Compte tenu des seuils retenus par le décret du 20 juin 2014 pour encadrer les recommandations du comité de suivi des retraites en matière de taux de cotisation d'assurance vieillesse et de taux de remplacement (cf. chapitre II), les régimes complémentaires se trouvent dans un

¹⁰⁹ À cet égard, les mécanismes de sous-indexation de la valeur du point de retraite complémentaire par rapport à l'inflation, actuellement en vigueur, ne peuvent être considérés comme des ajustements automatiques dans la mesure où ils ne visent pas à garantir un équilibre à terme du régime

« tunnel » borné par deux principaux paramètres : le taux de remplacement et le taux de cotisation. Sur ce dernier, les marges de manœuvre restantes sont réduites à environ 0,5 % d'augmentation, à partager entre régime général et régimes complémentaires.

Dès lors, les régimes complémentaires pourraient être amenés à définir, pour eux-mêmes, leur propres limites. La fixation d'un taux plafond de cotisations propre aux régimes complémentaires permettrait de répartir les efforts à accomplir entre les entreprises et les salariés cotisants des régimes général et conventionnels, dans le cadre d'un pilotage global. De même, la définition d'un niveau de taux de remplacement propre aux régimes complémentaires, en coordination avec le régime général, objectiverait le partage des efforts entre les régimes général et complémentaires pour garantir le niveau de vie des retraités.

D - Une stratégie de gestion financière à clarifier

La gestion des réserves de long terme détenues par les régimes constitue un enjeu non négligeable en termes de ressources, dès lors que la masse de ces réserves est maintenue à un niveau suffisant (cf. *supra*). Elles s'élevaient fin 2013 à 64 Md€. Leur rendement annuel moyen ces cinq dernières années, soit + 6 % à l'ARCCO et + 5,6 % à l'AGIRC, a par exemple représenté un cumul de près de 17 Md€ de produits financiers et de plus-values latentes de 2009 à 2013¹¹⁰.

La performance globale des réserves sur la période 2002-2012 se révèle en ligne avec les rendements des obligations d'État à 10 ans en dépit des effets de la récente crise financière. Il n'est pourtant pas certain que le choix du niveau de risque accepté par les différentes IRC, qui se traduit essentiellement par leurs allocations stratégiques, soit opéré dans des conditions optimales.

1 - Un rôle des fédérations à renforcer

La gestion des réserves a longtemps été confiée majoritairement aux IRC, ces dernières devant se conformer aux dispositions du règlement

¹¹⁰ Dont 4,8 Md€ sur la seule année 2013.

financier édicté par les fédérations. C'est toujours le cas pour l'ARRCO, où les fédérations ne gèrent que 30 % de la réserve de financement. En revanche, la forte réduction des réserves de l'AGIRC a conduit la fédération à reprendre dès 2010 la majorité de leur gestion, puis sa totalité à partir de 2014.

Dans ce contexte, la répartition de la réserve de financement entre IRC est restée de nature essentiellement historique et apparaît par exemple très éloignée de la répartition des masses de cotisations recouvrées. En outre, cette répartition ne fait apparaître aucune corrélation entre les rendements obtenus par chaque institution de retraite complémentaire et la masse relative des réserves qui lui sont confiées. Or la dispersion des performances entre IRC est grande¹¹¹. Pourtant, les fédérations ont toute latitude pour modifier la répartition des réserves entre IRC.

Par ailleurs, si les fédérations définissent une allocation stratégique « de référence » (actuellement 30 % en actions et 70 % en obligations), au sein des limites fixées par les règlements financiers, les conseils d'administration de chaque IRC adoptent des allocations stratégiques qui peuvent être différentes, tout en respectant les limites posées par les règlements financiers, et déterminent librement la duration¹¹² de leur poche « taux »¹¹³. Or le bien-fondé de cette pratique, alors même que toutes les caisses sont confrontées à un même horizon d'investissement, ne va pas de soi. Ces différences dans les choix stratégiques expliquent en bonne partie les écarts significatifs de rendements observés entre IRC.

Face à ce constat, les fédérations devraient dans un premier temps affiner l'analyse des performances comparées des IRC en tenant compte notamment des différences d'allocations stratégiques, qui reflètent des couples rendements/risques différents. Sur la base des performances de chaque institution, corrigées du risque et mesurées sur une durée suffisamment longue pour ne pas être tributaire de l'influence d'une

¹¹¹ En cumul sur 2003-2012, l'écart entre l'IRC la plus performante et l'IRC la moins performante se traduit par une différence de valorisation de 20 % sur le montant des réserves gérées au 31 décembre 2012.

¹¹² La duration correspond à la maturité moyenne des obligations détenues, c'est-à-dire la durée pendant laquelle il faut les conserver pour en obtenir le remboursement en capital à leur échéance, sans subir de risque lié aux variations de taux.

¹¹³ C'est-à-dire la part des réserves investies en obligations.

phase de marché particulière au regard des choix opérés, un mécanisme de réallocation partielle et progressive des encours de réserve entre IRC pourrait être mis en place afin d'améliorer globalement les résultats financiers tirés de la réserve de moyen long terme.

Une réflexion devrait également être engagée sur la pertinence de laisser chaque institution de retraite complémentaire fixer son allocation stratégique, en fonction essentiellement de l'aversion au risque caractérisant son conseil d'administration. Même si les fédérations indiquent que la situation actuelle peut présenter l'avantage de disperser les risques dans un contexte de fortes incertitudes sur les marchés financiers, la rationalité et les bénéfices d'une telle organisation décentralisée ne laissent pas d'interroger fortement par rapport à une gestion unique de l'ensemble des réserves de moyen-long terme au niveau des fédérations.

2 - La nécessité d'une véritable gestion actif-passif

Aucun horizon de gestion, même probabiliste, n'est formellement fourni aux institutions de retraite complémentaire pour la gestion des réserves qu'elles conservent. Cette situation renvoie à l'absence d'un objectif de réserves parmi les principaux outils de pilotage des régimes. Dès lors qu'un tel objectif serait fixé, il devrait être utilisé comme fondement d'une gestion de type actif-passif consistant à choisir une allocation stratégique de sorte à ajuster la maturité moyenne des actifs à l'horizon de consommation des réserves, c'est-à-dire l'horizon de désinvestissement. Ce type d'ajustement n'existe aujourd'hui que pour les fonds de régulation constitués depuis 2010 au niveau des fédérations¹¹⁴.

¹¹⁴ Il s'agit d'une partie des réserves de financement placée à court terme par les fédérations et destiné à financer les déficits techniques des deux à trois prochaines années.

II - Une cohérence à assurer entre les évolutions des régimes complémentaires et la trajectoire des finances publiques

Les régimes AGIRC et ARRCO, ainsi que l'AGFF en tant qu'organisme concourant à leur financement, font partie des administrations de sécurité sociale (ASSO) entrant dans le périmètre des administrations publiques au sens du traité de Maastricht.

L'évolution financière de ces régimes a donc un impact direct sur le respect de la trajectoire de finances publiques votée par le Parlement dans le cadre des lois de programmation des finances publiques et transmise à la Commission européenne dans le cadre des programmes de stabilité.

A - Un manque de concertation lors de l'élaboration des trajectoires des finances publiques

1 - Des échanges techniques à développer entre l'État et les régimes complémentaires

a) Une coordination indispensable pour le chiffrage « tous régimes » des mesures proposées par l'État

L'étude d'impact associée au projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites illustre l'absence de coordination entre les régimes complémentaire et l'État en matière de chiffrage financier des réformes : l'impact des mesures contenues dans le projet de loi y a été chiffré à + 2 Md€₂₀₁₁ sur le solde AGIRC et ARRCO à l'horizon 2030, à partir de calculs de la direction de la sécurité sociale. Or les estimations réalisées par l'AGIRC-ARRCO et communiquées à la Cour sont nettement différentes. D'une part, les 2 Md€ de l'étude d'impact n'intègrent pas le coût induit par les mesures en faveur de la pénibilité et des jeunes, alors même que les chiffrages produits par ailleurs dans l'étude d'impact et relatifs au coût de ces mesures sont « tous régimes » et comprennent bien, selon la direction de la sécurité sociale, une part afférente aux régimes complémentaires. D'autre part, sur le seul effet de l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein, les

fédérations estiment l'impact limité à 1,6 Md€₂₀₁₂ sur le solde annuel des régimes en 2030.

En intégrant l'effet des mesures relatives à la pénibilité¹¹⁵ à partir des éléments de l'étude d'impact¹¹⁶, le gain net pour les régimes AGIRC et ARRCO des dispositions de la loi de 2014 affectant les durées d'assurance ne serait ainsi, selon les fédérations, que de 570 M€₂₀₁₂ à l'horizon 2030, loin des 2 Md€ de l'étude d'impact.

b) Des échanges nécessaires pour garantir la qualité des programmes de stabilité

Pour déterminer les trajectoires de soldes des administrations de sécurité sociale associées aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes de stabilité, la direction du budget et la direction générale du Trésor établissent des projections intégrant, au moins implicitement, des hypothèses d'évolution pour les régimes AGIRC et ARRCO. La direction générale du Trésor, lors de l'élaboration du programme de stabilité au premier trimestre de l'année en cours, se fonde sur les données fournies par l'AGIRC-ARRCO dans des réunions techniques préparatoires à la commission des comptes de la sécurité sociale, qui se tiennent au début de l'été précédent.

Or en presqu'un an, les prévisions de soldes que peuvent faire les services de l'AGIRC-ARRCO sont susceptibles de donner des résultats évolutifs en fonction de facteurs que la direction générale du Trésor ne peut pas prévoir elle-même. Il s'agit notamment des effets non linéaires entre l'évolution de la masse salariale totale et celle de la masse des cotisations, liés à la configuration des taux de cotisation par tranches, ou encore des hypothèses démographiques spécifiques aux régimes, liés aux comportements de départs en retraite. Enfin, les données comptables de l'année N-1 peuvent également différer des prévisions fournies un an auparavant, alors que l'année N-1 sert de point de départ aux trajectoires des programmes de stabilité.

¹¹⁵ Leur application à l'AGIRC et l'ARRCO ne serait toutefois pas automatique : il supposerait un accord des partenaires sociaux.

¹¹⁶ Éléments qui paraissent toutefois fragiles : à champ d'application donné, la direction de la sécurité sociale reconnaît une très grande marge d'incertitude sur le coût « tous régimes ».

Sur ce dernier point, le calendrier de clôture comptable propre aux régimes AGIRC et ARRCO ne leur permet pas aujourd’hui, contrairement au régime général, de fournir à la direction générale du Trésor des comptes définitifs pour l’année passée dans des délais compatible avec les échéances de confection des programmes de stabilité, soit au plus tard le 25 mars. Il conviendrait au minimum que les régimes établissent des comptes provisoires, à l’instar du régime général, qui pourraient être transmis à la direction générale du Trésor au début du mois de mars.

Au total, la qualité des ajustements réalisés lors de l’élaboration du programme de stabilité gagnerait ainsi à l’instauration d’échanges techniques supplémentaires entre la direction générale du Trésor et les services de l’AGIRC-ARRCO au premier trimestre de chaque année, y compris sur les comptes de l’année précédentes.

2 - Une articulation à assurer entre les engagements nationaux en matière de finances publiques et les décisions des partenaires sociaux

Pour l’élaboration des trajectoires pluriannuelles de soldes des administrations de sécurité sociale présentées dans les pactes de stabilité comme dans les projets de loi de programmation des finances publiques, la direction générale du Trésor utilise habituellement une projection tendancielle des dépenses et recettes de l’AGIRC-ARRCO intégrant l’effet des mesures déjà adoptées par les partenaires sociaux.

Jusqu’au programme de stabilité présenté en 2013, aucune mesure nouvelle du seul ressort des partenaires sociaux n’était prise comme hypothèse dans la projection « redressée ». Ce mode de faire était cohérent avec le principe de laisser aux partenaires sociaux l’entièr responsabilité du pilotage des régimes complémentaires. Il matérialisait implicitement l’engagement de la France sur le fait que les soldes des régimes AGIRC et ARRCO ne seraient pas dégradés par les mesures nouvelles qui seraient décidées à l’avenir par les partenaires sociaux. Inversement, à scénario macro-économique donné, cet engagement ne paraissait pas très contraignant pour les partenaires sociaux, qui recherchent plutôt les moyens d’améliorer les soldes des régimes à moyen terme, toutes choses égales par ailleurs.

Le programme de stabilité 2014-2017 a incorporé un effort d’économies sur les régimes complémentaires qui ne résultait d’aucune décision des partenaires sociaux. Issue du plan d’économies présenté par le Premier ministre le 16 avril 2014, cet effort a été repris dans le

programme de stabilité, puis dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 pour un impact de 2 Md€ à l'horizon 2017, là aussi sans concertation préalable avec les gestionnaires des régimes. Même s'il est raisonnable de penser que les partenaires sociaux, dans le cadre des négociations qui s'ouvriront au premier trimestre 2015, auront bien pour objectif d'aboutir à de telles mesures de redressement des soldes, se pose la question d'un cadre minimal de concertation en amont de telles annonces.

B - Les conditions d'une meilleure prise en compte dans le pilotage des finances publiques

1 - Les moyens juridiques d'assurer la cohérence entre les accords paritaires et les engagements pris au niveau de l'État

Avec l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, l'État s'est doté de la capacité juridique d'encadrer les trajectoires de soldes sur le champ des régimes complémentaires, si besoin était, mais sans que les moyens en soient précisés.

Dans son rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives¹¹⁷ des finances publiques, la Cour a recommandé la fixation d'objectifs d'évolution de dépenses déclinés par sous-secteur des administrations publiques, dont les administrations de sécurité sociale. Ces objectifs s'appuieraient sur des objectifs indicatifs déclinés pour chaque organisme au sein d'une loi de financement de la protection sociale, soit une loi de financement de la sécurité sociale élargie aux régimes conventionnels dont l'AGIRC et l'ARRCO¹¹⁸. Il faudrait alors assurer une articulation entre l'horizon annuel constituant le cadre actuel des lois de financement

¹¹⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁸ Comme déjà recommandé par la Cour : cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre V, Les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir, p. 154-176, disponible sur www.ccomptes.fr

de la sécurité sociale et les horizons de long terme adaptés au pilotage de régimes de retraites. C'est dans ce cadre que pourrait s'opérer la pleine prise en compte des régimes complémentaires dans l'évolution des finances publiques.

2 - Les enjeux d'une concertation en amont entre l'État et les partenaires sociaux

Un encadrement des dépenses des régimes AGIRC et ARRCO, *via* une mesure d'économie telle que celle intégrée au programme de stabilité 2014-2017, devrait donner nécessairement lieu à une concertation préalable entre l'État et les partenaires sociaux, dans un cadre plus formalisé et plus précoce que des auditions au Parlement lors de la discussion sur le projet de loi de programmation des finances publiques.

Cette condition serait également nécessaire lors de la fixation de trajectoires pour les régimes AGIRC et ARRCO par de futures lois de financement de la protection sociale. Sans un cadre de concertation prédéfini, un tel encadrement pourrait apparaître difficilement conciliable avec le mode de gouvernance des régimes complémentaire et la responsabilité jusqu'ici exclusive des partenaires sociaux quant à l'équilibre financier de ces régimes.

La mise en place de ce cadre de concertation aurait en outre comme avantage de permettre d'éviter la succession de mesures incohérentes entre elles comme par le passé, lorsque l'État a successivement alourdi les charges des régimes complémentaires et réduit leurs marges de manœuvre sur les cotisations, avant de leur assigner un objectif chiffré et non concerté d'économies.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La sensibilité des perspectives financières des régimes aux évolutions économiques devrait conduire les partenaires sociaux à fonder le pilotage financier des régimes sur des scénarios économiques plus prudents que par le passé. Dans le cadre des négociations actuelles, au regard de l'incertitude existant sur les perspectives économiques, les partenaires sociaux gagneraient à retenir un scénario proche de la variante plus prudente simulée par l'AGIRC-ARRCO à la demande de la Cour, en choisissant à court terme des hypothèses soit de la Commission européenne, soit d'instituts économiques indépendants, et en s'appuyant, pour le long terme, sur les scénarios les plus prudents du COR.

Une fois que les mesures d'urgence nécessaires pour repousser au moyen terme la date d'épuisement des réserves seront prises, les partenaires sociaux devraient définir une trajectoire de retour à l'équilibre financier durable. Il semblerait utile que les régimes se fixent à la fois un horizon minimal de 25 ans avant tout épuisement des réserves projetées, et un horizon minimal de 15 ans durant lequel le niveau des réserves projetées doit rester supérieur à neuf mois ou une année d'allocations. Ces objectifs permettraient d'assurer qu'en cas de dégradation sévère et durable des conditions économiques par rapport aux prévisions, l'horizon d'épuisement des réserves reste suffisamment lointain pour donner aux partenaires sociaux le temps et les moyens de rétablir les perspectives financières des régimes. Ils autoriseraient par ailleurs une véritable gestion actif-passif pour les réserves financières des régimes, dans le cadre d'une clarification du rôle des fédérations.

L'arbitrage entre les objectifs financiers des régimes et leurs objectifs sociaux reste plus que jamais nécessaire. Sauf à réexaminer à chaque négociation toutes les options possibles, comme le font aujourd'hui les partenaires sociaux au prix d'une incertitude accrue pour les entreprises, les salariés et les retraités, un minimum de règles automatiques pourrait être défini concernant l'évolution des rendements ou le partage des efforts entre entreprises, salariés et retraités. Ce cadrage nécessiterait une coordination étroite avec le régime général dans le cadre des recommandations émises par le Comité d'orientation des retraites.

Par ailleurs, les modalités actuelles de prise en compte des régimes dans le pilotage des finances publiques doivent être améliorées. Des objectifs spécifiques en termes de trajectoire financière des régimes complémentaires devraient être introduits dans le cadre des lois de financement de la protection sociale élargies aux régimes conventionnels dont la Cour recommande l'adoption annuelle par le Parlement, dans des conditions respectant le rôle des partenaires sociaux

Sur l'ensemble de ces sujets, la Cour propose aux responsables des régimes les orientations suivantes :

5. fonder les négociations paritaires des régimes sur des scénarios économiques au moins aussi prudents que ceux de la Commission européenne à court terme, et sur les scénarios les plus prudents du COR à long terme ;

6. définir des objectifs de niveau minimal de réserves à 15 ans et d'horizon d'épuisement des réserves repoussé à 25 ans ;

7. étudier la mise en place de principes d'ajustement pour guider l'évolution des paramètres des régimes (taux de cotisations et d'appel, bornes d'âge, valeur du point, etc.), en coordination avec le régime général ;

8. renforcer le rôle des fédérations dans la gestion des réserves financières et mettre en place une gestion actif-passif.

Elle formule également à l'attention des pouvoirs publics les recommandations suivantes :

8. accroître la fréquence et améliorer le contenu des échanges techniques entre l'État et les régimes lors de la préparation des programmes de stabilité ;

9. organiser une concertation systématique avec les partenaires sociaux sur l'évolution financière des régimes et intégrer la trajectoire des recettes, dépenses et soldes des régimes AGIRC et ARRCO parmi les objectifs indicatifs d'une loi de financement de la protection sociale obligatoire, dans des conditions respectant le rôle des partenaires sociaux.

Conclusion générale

Placés sous la seule responsabilité des partenaires sociaux, les régimes AGIRC et ARRCO sont confrontés aux mêmes évolutions démographiques que le régime de base et affectés de façon similaire par les évolutions du contexte économique.

Dans le passé, ils ont réussi, jusqu'à la crise de 2008, à dégager 11 années successives d'excédents, constituant ainsi 60 Md€ de réserves financières, grâce notamment aux mesures qu'ils avaient adoptées dès 1994. Cette performance prouve leur capacité à redresser l'équilibre des régimes dont ils ont la charge, au prix d'efforts parfois difficiles. Dans le même temps, le régime de base avait accumulé près de 8 Md€ de déficits, financés par la dette.

Le fort ralentissement de la croissance économique a infléchi significativement les perspectives financières des régimes complémentaires, en dépit de l'adoption, par les pouvoirs publics, de la réforme des retraites de 2010. Ces perspectives ont aussi été affectées par les décisions prises depuis 2012 par l'État pour le régime de base, sans concertation avec les partenaires sociaux.

L'AGIRC et l'ARRCO enregistrent ainsi depuis cinq ans des déficits croissants qui pèsent aussi sur le solde des administrations publiques.

Dans ce contexte, la Cour estime très probable le risque d'épuisement des réserves financières globales des régimes d'ici 2023, et même d'ici le début de 2018 pour l'AGIRC. Pour celle-ci, le seuil de trois mois d'allocations serait atteint dès 2016.

Les partenaires sociaux ont ainsi à faire face à une situation d'urgence qui leur impose d'adopter de mesures de grande ampleur dès les premiers mois de 2015, pour une mise en œuvre dès 2016. Il est nécessaire en effet d'améliorer les soldes annuels d'au moins 5 Md€ dès 2018 pour espérer repousser au-delà de 2030 l'horizon d'épuisement des réserves globales. L'effort de financement à atteindre est d'au moins 120 Md€₂₀₁₃ en cumul à l'horizon 2030.

Pour l'AGIRC, la situation est telle qu'un effort spécifique des cadres sera très vraisemblablement inévitable, indépendamment même

d'une solidarité financière accrue de l'ARRCO sans laquelle il serait difficile d'éviter le risque de rupture des paiements. La perspective de la fusion des deux régimes, à laquelle la convergence passée de leurs rendements conduit logiquement, devra elle-même s'accompagner de contreparties de la part des cadres. La refonte du mode actuel de financement de la « retraite à 60 ans » entre les régimes AGIRC et ARRKO, en modifiant la structure des taux de cotisation associés dans le sens d'une plus grande équité de traitement entre cadres et non cadres, pourrait participer de ces contreparties.

Dans le cadre des négociations qui s'engagent pour rétablir l'équilibre de moyen terme de l'AGIRC et de l'ARRCO, et étant données les contraintes pesant sur les marges de manœuvre des partenaires sociaux, une combinaison de mesures portant sur les taux de cotisation et les niveaux de pensions sera sans doute nécessaire, sans que puissent être exclues de la réflexion des mesures portant sur les conditions de départ en retraite, notamment sur l'âge de départ à taux plein. Même si les choix seront nécessairement difficiles, la diversité des combinaisons possibles, dont certaines ont été simulées par la Cour, illustre la variété des modalités de partage des efforts entre actifs, retraités actuels et entreprises dont pourront convenir les partenaires sociaux.

La question du report de l'âge auquel peuvent les affiliés des régimes peuvent obtenir une retraite sans abattements dans les régimes complémentaires renvoie aux difficultés récurrentes d'articulation avec le régime général. Par le passé, le choix de la similitude des conditions de départ en retraite avec le régime général revêtait un intérêt fort pour les salariés du secteur privé affiliés aux deux régimes. L'adoption de mesures d'âges propres aux régimes complémentaires poserait inévitablement la question de l'adoption rapide ou décalée de mesures similaires pour le régime général.

Plus globalement, les partenaires sociaux et l'État ont tout intérêt à se doter d'un cadre formalisé de concertation pour examiner l'évolution des paramètres communs aux deux régimes, notamment le plafond de cotisation à la sécurité sociale ou, pour la prise en compte des futures recommandations du Comité de suivi des retraites, celle des taux de cotisation et des taux de remplacement.

Les mesures d'urgence à adopter doivent impérativement s'accompagner de progrès dans la gestion des régimes, visant notamment une réduction significative des coûts administratifs et un contrôle du recouvrement des cotisations actuellement inexistant. Les régimes ont certes procédé dans le passé récent à l'unification de 44 régimes au sein du régime unique ARRKO et à l'harmonisation progressive de leurs

systèmes d'informations. Toutefois, des efforts impérieux pour rendre la gestion moins coûteuse doivent être engagés rapidement pour parvenir à des économies annuelles d'au moins 360 M€ d'ici 2018, et 450 M€ d'ici 2020. La lutte contre la fraude, alors que le montant des cotisations éludées pourraient atteindre 2 Md€ annuels, devrait conduire l'État à mettre en œuvre sans délai le contrôle du recouvrement par les URSSAF pour le compte des régimes complémentaires. L'exactitude du calcul des pensions liquidées doit être garantie en accentuant les efforts engagés depuis deux ans pour réduire des taux d'erreurs anormalement élevés, et pour raccourcir les délais de mise en paiement qui se sont substantiellement allongés.

La nécessité de mesures d'urgence ne doit pas occulter le besoin, pour les partenaires sociaux, de se doter d'outils de pilotage appropriés pour assurer durablement l'équilibre des régimes. Ils pourraient améliorer leur cadre actuel de décision, qui a conduit à une accélération des clauses de rendez-vous, au risque de porter atteinte à la confiance portée par les assurés aux régimes de retraite.

Les partenaires sociaux auraient tout intérêt à envisager de retenir les scénarios économiques les plus prudents émis par les principaux organismes ou institutions. Des objectifs suffisamment protecteurs de niveaux de réserves à moyen et à long termes devraient être fixés, de sorte à déterminer les efforts de redressement à accomplir et à protéger les régimes contre des retournements futurs non anticipés de la conjoncture ou des marchés financiers. L'encadrement de l'évolution des paramètres des régimes par des principes d'ajustement élaborés par les partenaires sociaux, en coordination avec le régime général, mériterait être examiné.

Enfin, les perspectives financières des régimes complémentaires légalement obligatoires devraient, dès lorsqu'elles sont incluses dans la trajectoire des finances des administrations publiques, faire l'objet d'une attention accrue de la représentation nationale, dans le respect du rôle des partenaires sociaux. Les lois de financement étendues à la protection sociale obligatoire, dont le vote annuel par le Parlement est recommandé par la Cour, en seraient alors l'instrument privilégié.

L'enjeu essentiel que représente l'avenir des régimes complémentaires exige ainsi une réforme ambitieuse, multiple dans ses points d'application et à hauteur des besoins de financement nécessaires à leur pérennité. Les partenaires sociaux ont su assumer pleinement depuis leur création leurs responsabilités et, mieux que les pouvoirs publics pour le régime général, définir à chaque période de crise une démarche

volontaire, méthodique, rigoureuse et attentive à la juste répartition des efforts entre tous les acteurs.

C'est en se fondant sur ces mêmes principes de responsabilité, de justice et de solidarité qu'ils sauront à n'en pas douter relever les lourds défis auxquels il sont aujourd'hui confrontés.

Récapitulatif des orientations et recommandations

La Cour propose les orientations suivantes à l'attention des responsables des régimes :

1. réexaminer dès 2015 l'opportunité d'appliquer la « clause plancher » qui limite les effets des sous-indexations de pensions décidées en 2013 ;
2. mettre en œuvre dès 2016 un ensemble de mesures dégageant un effort annuel de plus de 5 Md€ dès 2018, et un effort cumulé de plus de 120 Md€ à l'horizon 2030, et sans exclure aucun des leviers disponibles ;
3. renforcer la solidarité financière entre les régimes parallèlement à un effort spécifique des affiliés à l'AGIRC et dans ce cadre, aller à terme rapproché vers la fusion des régimes ;
4. modifier la structure des taux de cotisation à l'AGFF pour les rendre proportionnels aux taux de cotisation contractuels des régimes, supprimer l'AGFF en tant que structure distincte des régimes et intégrer ses produits et ses charges aux régimes eux-mêmes ;
5. fonder les négociations paritaires des régimes sur des scénarios économiques au moins aussi prudents que ceux de la Commission européenne à court terme, et sur les scénarios les plus prudents du COR à long terme ;
6. définir des objectifs de niveau minimal de réserves à 15 ans et d'horizon d'épuisement des réserves repoussé à 25 ans ;
7. étudier la mise en place de principes d'ajustement pour guider l'évolution des paramètres des régimes (taux de cotisations et d'appel, bornes d'âge, valeur du point, etc.), en coordination avec le régime général ;
8. renforcer le rôle des fédérations dans la gestion des réserves financières et mettre en place une gestion actif-passif.

Elle formule en outre les recommandations suivantes à l'attention des gestionnaires des régimes (3, 4, 5) et des pouvoirs publics (1, 2, 6, 7, 8, 9) :

1. mettre en place un cadre formalisé de concertation entre l'État et les partenaires sociaux sur l'évolution des paramètres d'intérêt commun au régime général et aux régimes complémentaires ;
2. revoir le mode de fixation annuel du plafond de la sécurité sociale, en le fondant sur l'évolution du salaire médian plutôt que du salaire moyen du secteur privé ;
3. réduire au total d'au moins 25 % les coûts de gestion à l'horizon 2020 par rapport à leur niveau actuel, soit un effort supplémentaire de 150 M€ annuels par rapport aux économies décidées par les partenaires sociaux fin 2013 pour 2018 ;
4. renforcer la capacité de pilotage des dépenses des institutions de retraite complémentaire par les fédérations et renforcer la sécurisation juridique des réserves financières de la retraite complémentaire ;
5. améliorer rapidement la qualité des liquidations et réduire les délais de mise en premier paiement ;
6. conformément à la loi, mettre en place sans délai le contrôle par les URSSAF de l'assiette des cotisations de retraite complémentaire des salariés et préciser rapidement les conditions de l'élargissement de ce contrôle aux taux et au calcul de ces cotisations ;
7. prendre les dispositions législatives nécessaires pour autoriser les régimes de retraite complémentaire des salariés à recevoir les renseignements obtenus par l'État et les organismes de protection sociale dans le cadre de leurs missions de lutte contre la fraude aux cotisations sociales, notamment le travail illégal ;
8. accroître la fréquence et améliorer le contenu des échanges techniques entre l'État et les régimes lors de la préparation des programmes de stabilité ;
9. organiser une concertation systématique avec les partenaires sociaux sur l'évolution financière des régimes et intégrer la trajectoire des recettes, dépenses et soldes des régimes AGIRC et ARRCO parmi les objectifs indicatifs d'une loi de financement de la protection sociale obligatoire, dans des conditions respectant le rôle des partenaires sociaux.

Glossaire

Âge « pivot » et âge du taux plein : l'âge pivot dans les régimes AGIRC et ARRCO correspond à l'âge à partir duquel une liquidation de retraite complémentaire s'opère sans abattements sur le nombre ou la valeur des points acquis. Il est actuellement aligné sur l'âge du taux plein du régime général, c'est-à-dire l'âge à partir duquel une liquidation de pension de base s'opère au taux maximum prévu pour ce régime (soit 50 % appliqué au salaire annuel moyen de la carrière).

AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres

ARRCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés

AGFF : Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO. Cette structure prend en charge la partie des allocations des régimes versée sans abattements avant l'âge « pivot ».

CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés. Elle gère le régime de retraite obligatoire de base des salariés du secteur privé non agricole. Elle est placée sous la tutelle de l'État.

COR : Conseil d'orientation des retraites. Cette instance indépendante composée de parlementaires, de représentants des organisations patronales et syndicales, de membres de l'administration et d'experts, est chargée de suivre et d'analyser les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraites et la situation des retraités. Il établit notamment à intervalles réguliers, et selon différents scénarios économiques et démographiques, des projections financières pour l'ensemble du système de retraite.

Comité de suivi des retraites : créé par la loi du 20 janvier 2014, ce comité indépendant a pour mission d'évaluer si le système de retraite s'éloigne de manière significative de ses objectifs et d'émettre des recommandations de mesures correctrices. Les objectifs, précisés par la loi, sont relatifs au niveau des retraites, à l'équité entre les cotisants et à la pérennité financière.

Gestion actif-passif : en matière de gestion financière, la gestion actif-passif vise à piloter le niveau de risque à objectif de rendement donné. Il suppose une analyse comparée de la structure de l'actif et de celle du passif et la recherche d'une adéquation entre elles. Pour les régimes AGIRC et ARRCO, il consisterait en particulier à adapter la maturité des actifs détenus au calendrier des désinvestissements prévisibles (c'est-à-dire des déficits techniques futurs).

Liquidation des pensions : il s'agit de l'ensemble des opérations de calcul du montant de la pension due, lors du départ en retraite, à partir de l'ensemble des éléments de carrières ou autres.

Modèle de micro-simulation : les modèles de micro-simulation se fondent sur des données individuelles et des cas-types et simulent les impacts de différentes mesures, en utilisant des lois de comportement.

Plafond de la sécurité sociale (PSS) : il s'agit de la limite dans laquelle les rémunérations sont prises en compte pour l'application du taux de cotisation « plafonné » au régime d'assurance retraite du régime général. Il est aussi utilisé pour déterminer les tranches de revenus soumis aux cotisations AGIRC et ARRCO.

Régime de retraite par répartition : un tel régime finance chaque année la masse des pensions versées par la masse des cotisations acquittées dans l'année, et éventuellement par la consommation de réserves financières issues d'excédents passé.

Régime de retraite par capitalisation : dans un tel régime, les pensions individuelles sont versées dans la limite de la somme des cotisations acquittées individuellement au cours de la carrière et des produits financiers résultant de leur placement sur les marchés financiers.

Régime de retraite par points : dans un tel régime, les assurés acquièrent par leurs cotisations des points de pensions, en nombre en général proportionnel au montant des cotisations par l'intermédiaire d'une « valeur d'achat » du point. Le niveau de pension est calculé en multipliant le total des points acquis au cours de la carrière par une « valeur de service » du point, qui peut varier chaque année. La générosité d'un régime par point vis-à-vis de ses affiliés est caractérisé par son rendement, qui rapporte la valeur de service à la valeur d'achat du point.

Régime de retraite par annuités : dans un tel régime, les assurés acquièrent des droits à pension fonction de la durée pendant laquelle ils auront cotisé au régime au cours de leur carrière, de façon en partie indépendante du montant des cotisations acquittées. Le niveau de la pension dépend ainsi avant tout du nombre total d'années (ou de trimestres) cotisées. Il peut aussi être modulé en tenant compte des niveaux de rémunération atteints au cours de la carrière.

Régime de base : au sein du système de retraite obligatoire, une grande majorité d'actifs bénéficie d'un régime de base et d'un régime complémentaires. Cette distinction n'existe cependant pas dans certains régimes spéciaux (SNCF, RATP par exemple). Dans d'autres cas, le régime de base reste prépondérant (les agents de la fonction publique d'État bénéficient de façon encore récente et marginale d'un régime additionnel obligatoire par point, assimilable à un régime complémentaire). Les régimes de base sont eux-mêmes multiples, selon le statut des actifs (secteur privé, secteur public, salariés, non salariés etc.).

Solde technique : les régimes AGIRC et ARRCO distinguent habituellement dans leurs comptes ou leurs projections un solde technique et un solde financier. Le solde technique met en regard, pour l'essentiel, la masse des cotisations et la masse des allocations, moyennant le prélèvement opéré sur les cotisations pour financer les frais de gestion et l'action sociale. Le solde financier retrace les produits financiers issus des réserves et l'évolution des provisions pour dépréciations en cas de baisse de la valeur des actifs détenus.

Soutenabilité : la soutenabilité d'un régime de retraite mesure sa capacité à financer durablement le versement des pensions dues, sous l'ensemble des contraintes auxquelles ses ressources sont soumises.

Taux d'appel : il s'agit d'une majoration appliquée aux cotisations contractuelles des régimes AGIRC et ARRCO. Elle n'est pas prise en compte dans le calcul du nombre de points acquis par les cotisations.

Taux de remplacement : pour un régime de retraite le taux de remplacement rapporte le niveau de la pension obtenue à celui du ou derniers salaires perçus avant retraite. Le taux de remplacement net tient par ailleurs compte des prélèvements sociaux appliqués tant aux salaires qu'aux pensions.

Taux de rendement : dans un régime par point, le taux de rendement rapporte la valeur de service du point à son prix d'achat. Plus il est élevé, plus le régime est généraux vis-à-vis de ses assurés.

Annexes

Annexe n° 1 : les institutions de retraite complémentaire (IRC) : une gestion des régimes AGIRC et ARRCO au sein des groupes de protection sociale

La gestion des régimes AGIRC et ARRCO est assurée par de nombreuses institutions de retraite complémentaire. Leur nombre et leurs dénominations ont évolué au fil du temps : plus de 250 anciennes IRC ont disparu ou changé de dénomination depuis la création des régimes en 1947 et 1961. Elles se sont progressivement regroupées, certaines ont disparu sans remettre en cause la continuité de la gestion des dossiers des cotisants et des retraités au titre des régimes. Sur les 15 dernières années, le nombre total d'IRC a été divisé par quatre. On compte actuellement 23 IRC ARRCO et 14 IRC AGIRC.

C'est auprès de ces institutions que les entreprises et les salariés cotisent au titre de l'AGIRC et de l'ARRCO. Ce sont ces mêmes institutions qui versent leurs allocations aux retraités. Elles opèrent toutes au nom et pour le compte des régimes, sous le contrôle et la supervision de la fédération AGIRC et de la fédération ARRCO.

Toutefois, ces institutions n'ont pas de personnels ni de moyens de fonctionnement en propre. Pour leur fonctionnement courant, à deux exceptions près, toutes les IRC appartiennent à des groupes de protection sociale, qui exercent par ailleurs des activités de prévoyance, de complémentaire santé, d'épargne-retraite et plus généralement d'assurances de personnes. Ces groupes de protection sociale gèrent les personnels et les moyens nécessaires aux différentes activités qu'ils regroupent. Ils sont les interlocuteurs directs des entreprises, des salariés et des retraités pour la plupart des aspects liés aux retraites complémentaires obligatoires¹¹⁹.

La dénomination des institutions de retraite complémentaire rappelle en général celle des groupes de protection sociale auquel elles appartiennent. Chaque groupe de protection sociale comprend au moins une institution AGIRC ou une institution ARRCO.

¹¹⁹ Pour les demandes de liquidations de retraite, en revanche, les régimes AGIRC et ARRCO ont mis en place des structures spécifiques et transversales par rapport aux groupes de protection sociale, les centres départementaux d'information et de conseil aux salariés (CICAS) et leurs plateformes nationales téléphoniques.

Liste des GPS et de leurs IRC

Groupe de protection sociale	part de marché en retraite complémentaire	IRC AGIRC	IRC ARRCO
------------------------------	---	-----------	-----------

groupes métropolitains interprofessionnels

AG2R La Mondiale	12,47%	AG2R R AGIRC	AG2R R ARRCO
APICIL	2,43%	AGIRA RC	AGIRA RS
B2V	2,50%	IRICASA	CIRESA
HUMANIS	22,01%	ALTEA CGRCR IRCAFEX NOVALIS R AGIRC	ABELIO CRE IRNEO NOVALIS R ARRCO
KLESIA	10,78%	KLESIA R AGIRC	CARCEPT KLESIA R ARRCO
MALAKOFF MEDERIC	18,20%	MM R AGIRC	MM R ARRCO
REUNICA	12,72%	REUNI RC	REUNI RS

groupes métropolitains professionnels

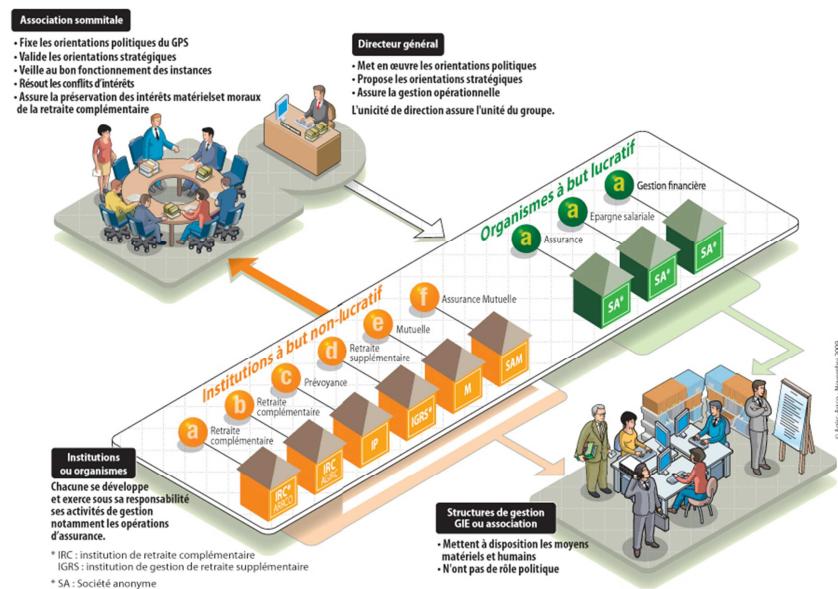
AGRICA	3,51%	AGRICA R AGIRC	CAMARCA
AUDIENS	1,66%	AUDIENS R AGIRC	AUDIENS R ARRCO
CREPA	0,11%		CREPA-REP
IRCEM	2,40%		IRCEM - Retraite
IRP AUTO	1,49%	IRP AUTO R AGIRC	IRP AUTO R ARRCO
LOURMEL	0,50%		CARPILIG/R
PRO BTP	8,47%	CNRBTPIG	BTP-RETRAITE

groupes ou institutions ultramarins

BTPR	0,05%		CRR-BTP
CGRR	0,18%		CGRR
CRC	0,31%		CRR
<i>institutions isolées</i>	0,05%		IGRC
	0,16%		IRCOM

Les groupes de protection sociale sont des créations des partenaires sociaux. Leurs structures-types et leur gouvernance ont été définis par des accords paritaires nationaux. L'accord actuellement en vigueur date du 8 juillet 2009.

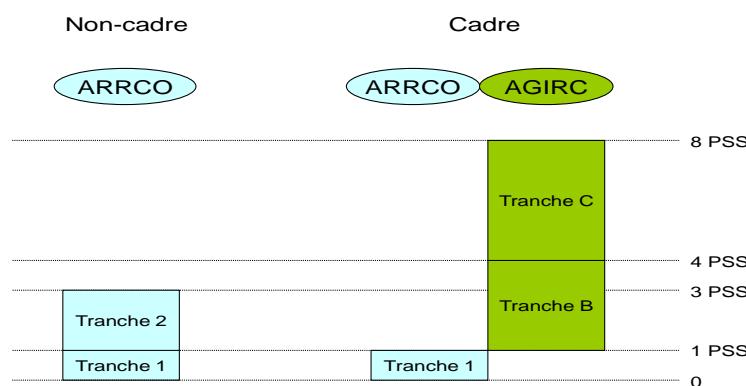
Schéma de gouvernance d'un groupe de protection sociale



Source : AGIRC-ARRCO

Annexe n° 2 : principaux paramètres des régimes applicables en 2014

Tranches de salaires couvertes, définies par quantum du plafond de la sécurité sociale (PSS) :



Taux de cotisation minimal par tranche :

	ARRCO		AGIRC		AGFF	
	Taux contractuel	Taux appelé	Taux contractuel	Taux appelé	Non cadre	Cadre
Tranche 1	6,10 %	7,625 %			2,0 %	2,0 %
Tranche 2	16,10 %	20,125 %			2,2 %	
Tranche B			16,34 %	20,425 %		2,2 %
Tranche C			16,34 %	20,425 %		

Taux de rendement bruts effectifs :

	Valeur du point	Salaire de référence	Taux d'appel	rendement
ARRCO	1,2513 €	15,2589 €	125 %	6,56 %
AGIRC	0,4352 €	5,3075 €	125 %	6,56 %

Annexe n° 3 : hypothèses fondant les scénarios économiques examinés en juin 2014 par les partenaires sociaux

Les scénarios étudiés par l'AGIRC-ARRCO de juin 2014 utilisent des hypothèses de croissance de la masse salariale du secteur privé, fondées :

- pour le court terme, sur la prévision de masse salariale retenue par les pouvoirs publics : celle du Gouvernement dans le cadre de la LFSS pour 2014 (variante 1) et celle de la Commission européenne de mai 2014 (variante 3) ;
- pour le long terme, sur des hypothèses de salaire moyen par tête (SMPT) et de taux de chômage qui déterminent l'évolution de la masse salariale.

Variante 1

	évolution réelle du SMPT *	taux de chômage	évolution réelle de la masse salariale
2014	0,99%	10,3%	1,09%
2015	0,99%	10,0%	2,00%
2016	1,13%	9,5%	2,55%
2017	1,13%	9,0%	2,55%
2018	1,13%	8,5%	2,55%
valeur de long terme	1,50%	4,50%	
année de convergence	2025	2035	
moyenne 2014-2040	1,39%	6,62%	

* salaire moyen par tête

Variante 2

	évolution réelle du SMPT	taux de chômage	évolution réelle de la masse salariale
2014	0,60%	10,2%	0,80%
2015	0,60%	10,0%	1,51%
2016	0,70%	9,8%	1,63%
2017	0,70%	9,6%	1,62%
2018	0,70%	9,4%	1,68%
valeur de long terme	1,50%	7,00%	
année de convergence	2035	2030	
moyenne 2014-2040	1,20%	8,02%	

Variante 3

	évolution réelle du SMPT	taux de chômage	évolution réelle de la masse salariale
2014	0,20%	10,1%	0,50%
2015	0,20%	10,0%	1,00%
2016	0,30%	10,0%	1,00%
2017	0,30%	9,9%	1,00%
2018	0,30%	9,9%	1,00%
valeur de long terme	1,50%	7,00%	
année de convergence	2040	2040	
moyenne 2014-2040	0,97%	8,67%	

Source : AGIRC-ARRCO

Bien que les variantes de l'AGIRC-ARRCO ne soient pas présentées sur la base d'hypothèses globales de croissance du PIB, il est possible de les rattacher à une trajectoire de croissance du PIB en volume :

Les trois variantes correspondraient toutes, pour le long terme à une croissance potentielle de 1,5 % en volume, qui traduirait des gains de productivité annuels de même ordre.

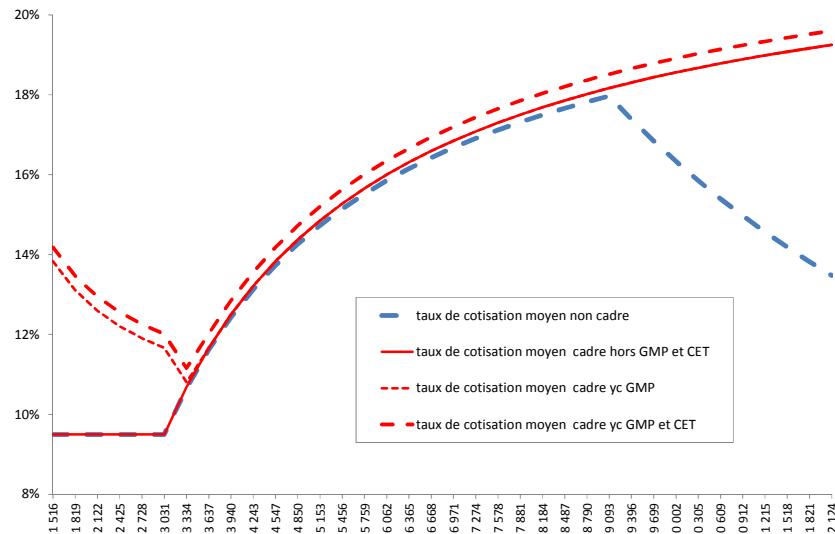
Elles correspondent en revanche à des hypothèses différentes de croissance à court terme et à des scénarios différents de raccordement à la croissance de long terme (1,5 % en volume) :

- la variante 1 se rattache, pour le court terme (2014-2018), aux hypothèses de croissance qui sous-tendaient la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (0,9 % en 2014 passant à 2,25 % en 2016 et 2017) ; elle suppose donc un rebond de croissance post-crise puis un retour progressif à la croissance de long terme, qui serait atteinte en 2035 avec une situation de plein emploi (taux de chômage à 4,5 %) ;
- la variante 3 se rattache pour le court terme (2014-2015) à l'hypothèse de croissance de la Commission européenne de mai 2014 (1,0 % en 2014 et 1,7 % en 2015) puis, sans rebond de croissance, rejoindrait très progressivement la trajectoire de croissance potentielle en 2040 ;
- la variante 2, qui constitue une variante médiane « de construction », correspondrait à une trajectoire intermédiaire de croissance à mi-chemin entre la variante 1 et la variante 3.

D'ores et déjà, les trois variantes présentées aux partenaires sociaux apparaissent trop optimistes pour le court terme. S'agissant de la variante 1, le Gouvernement a revu à la baisse ses hypothèses de croissance à 0,4 % en 2014 et 1,0 % en 2015 dans les projets de lois financières présentés au Parlement à l'automne 2014.

En outre, à long terme, ces variantes se rattachent à une croissance potentielle plus élevée que celle actuellement retenue par les pouvoirs publics pour l'économie française dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 (1,2 % en moyenne par an). À cet égard, l'avis du Haut Conseil des finances publiques du 26 septembre 2014, s'il estime que la prévision du Gouvernement constitue une hypothèse « acceptable », souligne cependant la possibilité d'une croissance potentielle et/ou d'un écart de production à cette croissance potentielle plus faibles, notamment du fait des pertes définitives de production occasionnées par la crise.

**Annexe n° 4 : taux de cotisation (AGIRC+ARRCO+AGFF)
selon le niveau de salaire mensuel et le statut cadre/non-cadre**



Source : Cour des comptes

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS

Sommaire

Ministre des finances et des comptes publics, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et secrétaire d'État chargé du budget	135
Présidents de l'AGIRC et de l'ARRCO	140
Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss)	146
Présidente de l'association sommitale AG2R La Mondiale	152
Président d'Humanis	154
Président de Klésia	156
Président de Malakoff Médéric	157
Président de l'association sommitale Réunica	159
Président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)	161
Président de l'Union professionnelle artisanale (UPA)	164
Présidente de la Confédération française de l'encadrement et de la Confédération générale des cadres (CFE-CGC)	168
Secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)	174
Président de la Confédération des travailleurs chrétiens (CFTC)	178
Secrétaire général de Force Ouvrière (FO)	184

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)
Secrétaire général de la Confédération générale du travail (CGT)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS, DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES,
DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES ET DU SECRÉTAIRE
D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

Ce rapport public procède à une analyse détaillée de la situation des régimes et des défis auxquels sont confrontés les partenaires sociaux dans le cadre des négociations qui s'ouvrent.

Comme vous l'avez observé et largement documenté, les perspectives financières de ces régimes apparaissent dégradées à un horizon relativement proche. Il s'agit là d'une préoccupation forte du Gouvernement dès lors que de telles perspectives pourraient être de nature à fragiliser la situation des retraités et la confiance des cotisants dans le système des retraites, et dès lors que les soldes de ces régimes contribuent aux comptes des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale.

La Cour cherche à déterminer l'origine des déséquilibres financiers grandissants que les régimes subissent depuis plusieurs années. L'analyse atteste l'esprit de responsabilité qui a animé les négociations des partenaires sociaux tout en mettant en lumière l'impact, sur la situation des régimes, de la faible croissance des cinq dernières années et de la révision à la baisse des prévisions d'inflation qui ont fortement pesé sur leurs perspectives et sur le rendement des mesures de redressement prises en mars 2013.

Les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO ont été construits dans le cadre du principe d'autonomie des partenaires sociaux. Dès lors, les mesures qui permettront de garantir la pérennité des régimes résulteront des décisions qu'ils prendront, et devront nécessairement tenir compte du contexte de la période actuelle marquée d'une part par les départs à la retraite de la génération du baby-boom et d'autre part par une conjoncture économique dégradée.

Nous ne partageons pas l'appréciation par la Cour sur les effets respectifs des réformes de 2010 et de 2014. Le choix fait jusqu'à présent par les partenaires sociaux de transposer dans la réglementation des régimes complémentaires les réformes successives des régimes de base leur a permis de bénéficier des effets de réformes des retraites essentiellement paramétriques mises en place par le passé, bien que ces effets, comme vous l'indiquez, demeurent limités. La réforme issue du rendez-vous 2013, comme le Gouvernement l'avait explicitement précisé dans la phase de construction puis au cours du débat parlementaire, reposait notamment sur l'objectif majeur de réconcilier les français avec le système des retraites, qui constitue un élément particulièrement structurant de notre pacte social. Cette réforme a mis en place des mesures de redressement courageuses, mais également des mesures de justice sociale indispensables à l'équité de la réforme

(retraite anticipée pour longue carrière et compte de prévention de la pénibilité notamment).

Au-delà de ce motif de désaccord sur les causes des déséquilibres des régimes, nous rejoignons les conclusions de la Cour sur le caractère impératif et urgent de mesures à même d'assurer un redressement rapide de leurs perspectives financières, dans un contexte marqué par le rapide déclin des réserves financières qu'ils avaient constituées. Sur ce sujet, le Gouvernement sera attentif non seulement à ce que les négociations conduites par les partenaires sociaux garantissent la pérennité des régimes mais également sur la cohérence d'ensemble avec les choix économiques portés par le Gouvernement, en concertation et en accord avec une part importante des partenaires sociaux, dans le cadre du pacte de responsabilité. À ce titre, il nous semble nécessaire que les mesures de redressement qui seront prises par les partenaires sociaux s'inscrivent en cohérence avec les efforts significatifs conduits par les pouvoirs publics pour diminuer le coût du travail.

Pour étroites qu'elles soient, des voies de redressement justes et courageuses existent et les réflexions portant sur les paramètres en matière de réversion, les modalités d'incitation à la prolongation de l'activité et les économies de gestion contribueront à dégager des pistes de solution pour le redressement des trajectoires des régimes.

Les leviers mobilisables par les partenaires sociaux afin d'atteindre l'objectif de redressement sont bien connus et documentés. De ce point de vue, les réflexions menées sur de possibles évolutions de l'AGFF et sur la mutualisation des réserves méritent d'être conduites à terme. De même, les analyses de la Cour s'agissant de la fusion des régimes constituent des perspectives qui seront prises en considération.

Nous rejoignons pleinement la Cour sur la nécessité qu'une partie de l'effort de redressement se matérialise par une optimisation de la gestion des régimes. Nous observons que c'est également une voie empruntée par le Gouvernement dans le cadre des contrats pluriannuels de gestion signés avec les branches du régime général. Il s'agit là d'un impératif d'efficience que, collectivement, les gestionnaires de régimes doivent à leurs assurés. Le Gouvernement est donc attentif à l'avancement des chantiers de simplification susceptibles de contribuer à la maîtrise des coûts de gestion.

La Cour formule enfin des analyses utiles et pertinentes s'agissant des réflexions qu'il conviendra effectivement de mener sur la fixation sur le long terme du plafond de la sécurité sociale d'une part, du recouvrement d'autre part. Ce dernier aspect constitue une composante importante d'un chantier plus vaste visant à rationaliser et à moderniser l'ensemble des procédures de recouvrement: il doit nécessairement s'articuler avec d'autres chantiers ambitieux au premier rang desquels la déclaration sociale nominative (DSN). Le Premier ministre a par ailleurs récemment missionné le haut conseil du

financement de la protection sociale afin que puisse être instruite cette piste de travail, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés. Un chantier similaire a été conduit s'agissant des cotisations chômage qui a permis de démontrer la pertinence et la faisabilité de telles réformes.

Enfin, s'agissant des modalités de pilotage des régimes, la mise en place du comité de suivi des retraites, qui constitue l'une des innovations fortes de la loi du 20 janvier 2014, offre le cadre naturel d'échanges sur la trajectoire financière des régimes, au même titre que les autres objectifs assignés à ce comité. La loi prévoit d'ailleurs que les éventuelles recommandations du comité soient transmises à l'ensemble des régimes de retraite, de base et complémentaires, et que les suites que le Gouvernement entend leur donner soient rendues publiques après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés.

Dans son premier avis, remis le 15 juillet dernier, le comité a indiqué prendre acte des négociations programmées entre les partenaires sociaux, qu'il examinera dans son prochain avis. Plus largement, comme le Premier ministre l'a soumis à la réflexion du haut conseil du financement de la protection sociale, en lien notamment avec les recommandations récentes de la Cour, des travaux de mise en cohérence du cadre dans lequel la trajectoire des organismes complémentaires (et les efforts qu'ils portent) sont retracés dans les lois de financement de la sécurité sociale méritent d'être conduits. À cet égard, nous partageons les constats de la Cour sur la nécessité de mieux coordonner les prévisions financières de l'AGIRC-ARRCO et des services de l'État. En complément, nous confirmons à la Cour la mobilisation des administrations qui nous sont rattachées, direction de la sécurité sociale (DSS), direction générale du Trésor (DG1) et direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) notamment, afin qu'elles accompagnent, autant que de besoin, les régimes AGIRC et ARRKO dans leurs réflexions sur l'ensemble des paramètres applicables et sur l'amélioration de l'articulation entre les régimes complémentaires et les régimes de bases.

Les recommandations formulées par la Cour appellent de notre part les remarques suivantes :

Recommandation n° 1 - mettre en place un cadre formalisé de concertation entre l'État et les partenaires sociaux sur l'évolution des paramètres d'intérêt commun au régime général et aux régimes complémentaires.

La concertation avec les partenaires sociaux est souhaitable, dans le respect de l'autonomie des régimes complémentaires. La mise en place du comité de suivi des retraites offre le premier cadre naturel et formalisé d'échanges sur la trajectoire financière des régimes, au même titre que les autres objectifs assignés à ce comité. Il s'agit donc d'une étape structurante dont il conviendra, à moyen terme, d'objectiver l'impact.

Recommandation n° 2 - revoir le mode de fixation annuel du plafond de la sécurité sociale, en le fondant sur l'évolution du salaire médian plutôt que du salaire moyen du secteur privé.

Cette recommandation, et à tout le moins l'interrogation formulée sur le critère d'indexation du PASS le plus approprié, constitue une piste de réflexion tout à fait intéressante. Il s'agit bien évidemment d'un « paramètre d'intérêt commun » au sens de la recommandation précédente qui intervient par ailleurs sur un périmètre plus large que les seuls régimes de vieillesse et, au sein de ceux-ci, a une portée générale qui va au-delà des régimes de salariés. Ces limites étant posées et sans présager de l'issue d'une telle réflexion, des chantiers pourraient utilement être lancés à moyen terme. Les directions concernées par cette question, au premier rang desquelles la DSS, la DGT et la DREES, apporteront leurs contributions à ces réflexions.

Recommandation n° 3 - réduire au total d'au moins 25% les coûts de gestion à l'horizon 2020 par rapport à leur niveau actuel, soit un effort supplémentaire de 150 M € annuels par rapport aux économies décidées par les partenaires sociaux fin 2013 pour 2018.

La maîtrise des coûts de gestion des régimes obligatoires de sécurité sociale constitue un axe structurant de la politique de maîtrise de la dépense publique mise en place par le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont également fixés des objectifs en la matière. En conséquence, le principe qui sous-tend la recommandation formulée par le Cour ne peut qu'être pleinement partagé.

Recommandation n° 6 - Mettre en place sans délai le contrôle par les URSSAF des cotisations aux régimes complémentaires de retraites des salariés, qu'il s'agisse des contrôles comptables d'assiette ou de lutte contre le travail illégal

Les réflexions sur le contrôle et le recouvrement des cotisations des régimes complémentaires des salariés se sont déjà matérialisées, comme l'indique la Cour, par des dispositions législatives s'agissant du contrôle et dans la lettre de mission au Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS) en ce qui concerne le recouvrement.

La complexité juridique et technique de tels chantiers ne peut être niée et il convient de sécuriser l'ensemble des paramètres avant la mise en place d'une telle réforme. Par ailleurs, un chantier de ce type doit nécessairement être appréhendé en cohérence avec d'autres, au premier rang desquels celui de la déclaration sociale nominative (DSN). Enfin, le gouvernement ne souhaite pas que ces travaux créent un décalage entre la manière dont les droits individuels sont rétablis s'agissant du régime de base- préoccupation historiquement fortement relayée par la cour et le Parlement et qui reste à parfaire- et s'agissant des régimes complémentaires. En dépit de ces difficultés qui expliquent les délais rencontrés par le projet, le projet de mise à disposition par les URSSAF de moyens de contrôles pour

sécuriser les cotisations de l'AGIRC et de l'ARRCO représente un enjeu significatif pour les finances publiques au sens large qui recueille toute l'attention et le soutien du gouvernement.

RÉPONSE DES PRÉSIDENTS DE L'AGIRC ET DE L'ARRCO

Le rapport nous paraît décrire avec précision le positionnement et le mode de fonctionnement des régimes complémentaires.

Il relate les mesures de pilotage que les Partenaires sociaux ont su prendre et les résultats à porter au crédit de la gouvernance paritaire tout en mettant en exergue les enjeux des décisions à venir dans le cadre d'un contexte difficile qui rend les perspectives financières préoccupantes (I).

Se prononçant en faveur d'une intensification des relations entre les Partenaires sociaux et les pouvoirs publics, il pose la question de l'autonomie des régimes (II).

Le rapport met en évidence la nécessité d'une amélioration rapide de la gestion (III).

Les enjeux qui concernent tant le pilotage que la gestion font actuellement l'objet de travaux intensifs dans les régimes qui sont de nature à répondre aux préoccupations exprimées par la Cour.

I – Les enjeux des décisions à venir dans le cadre de perspectives financières préoccupantes

Ainsi que le relève la Cour, le pilotage des régimes mis en œuvre par les Partenaires sociaux a donné des résultats tangibles qui ressortent des chiffres suivants :

- *193 Md€ ont résulté des efforts de redressement entre 1994 et 2010 ;*
- *11 années consécutives d'excédents techniques ont été constatés entre 1998 et 2008 ;*
- *La constitution de 60 Md€ de réserves en 2008.*

Ces chiffres plaident en faveur de la gestion paritaire et montrent que les régimes ont su répondre aux enjeux de l'arrivée à la retraite des classes nombreuses de l'après-guerre. Le contexte de situation économique très dégradée depuis 2008 change fondamentalement les données afférentes aux perspectives d'équilibre.

Les accords paritaires de 2011 et 2013 ont conduit les partenaires sociaux à prendre des mesures visant à adapter les régimes à ce nouveau contexte, qui s'est avéré dans les faits encore plus contraint que prévu.

Ils ont dû, à cet égard, faire le constat que la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite générait, dans un premier temps, des surcoûts par « effets ricochets » sur les régimes

complémentaires avant de ne créer des effets positifs - modestes - qu'entre 2020 et 2030.

Il ressort également que les mesures de pilotage prises par les Partenaires sociaux s'agissant des revalorisations des allocations ne génèrent pas leur plein effet compte tenu de la « clause plancher » qui trouve à s'appliquer avec la faible inflation.

Les réunions annuelles, programmées depuis l'accord du 13 mars 2013, par lesquelles intervient un examen des comptes actualisés eu égard au contexte macroéconomique le plus récent, permettent aux pilotes paritaires d'être en situation d'apporter la meilleure réponse possible aux exigences de court, moyen et long termes.

Les Partenaires sociaux ont, au cours de leurs réunions paritaires et en dernier lieu le 27 juin 2014, fait eux-mêmes le constat de perspectives financières préoccupantes et du rapprochement des échéances, pour le régime AGIRC notamment.

Conscients des enjeux d'équilibre, les Partenaires sociaux ont engagé un programme de travail devant déboucher en février 2015 sur l'ouverture de négociations.

Les travaux menés ont permis d'examiner différents paramètres qui peuvent constituer autant de leviers à disposition des pilotes paritaires dans une problématique de rééquilibrage. En regard de ces mesures figurent des études d'impact portant à la fois sur leur incidence sur les régimes que sur les droits des personnes.

Ces travaux ont conduit à prendre en compte et à partager l'ensemble des demandes des différentes parties prenantes à la négociation, illustrant la méthode paritaire.

Dans ce contexte, les études n'ont éludé aucune question et n'ont pas manqué de concerter notamment :

- *l'incidence d'éventuelles mesures d'âge dans les régimes complémentaires,*
- *la présentation de ce que pourrait être un dispositif de retraite complémentaire unique reprenant les droits et obligations des régimes Agirc et Arrco répondant ainsi aux termes du relevé de conclusions du 14 mars 2014 : « dessiner ce que pourrait être un dispositif de retraite complémentaire pérenne et efficace pour les salariés et retraités du secteur privé ».*

Indépendamment des mesures de type paramétrique et/ou systémique que les partenaires sociaux pourront adopter, l'accord du 13 mars 2013 a prévu dans son article 9 une réflexion sur un dispositif de pilotage sur le long

terme, fondé sur des rendez-vous périodiques et l'examen d'indicateurs pertinents : un objectif de réserves, un lien avec la croissance et le taux de rendement.

Des travaux sont actuellement en cours sur une explicitation d'indicateurs de nature à éclairer le pilotage paritaire des régimes dont il n'est pas possible, à ce stade, de préjuger les résultats.

II- L'intensification des relations avec les pouvoirs publics

L'environnement du pilotage des régimes s'inscrit dans un contexte marqué par une prise en compte du système de retraite dans sa globalité dans lequel la Cour se prononce en faveur d'une intensification des concertations avec les pouvoirs publics. S'il n'est pas question de nier que ces concertations sont utiles, voire indispensables, dans l'objectif de redressement des finances publiques et dans un souci de cohérence entre les différents intervenants (fixation du plafond de la Sécurité sociale, préparation des programmes de stabilité,...) elles ne doivent pas entraver la responsabilité de chacun des décideurs.

Il importe que les Partenaires sociaux conservent une pleine maîtrise de la fixation des différents scénarios macro-économiques qui entourent la réalisation des projections. Nous ne pouvons qu'être sensibles aux préconisations de la Cour quant à une approche prudentielle des scénarios de projection. Ces préconisations devraient à notre sens trouver une suite dans la réalisation des exercices de prévisions publiques. Il s'agirait de mesures de nécessaire cohérence à la réalisation de scénarios macros plus dégradés qui, s'ils étaient retenus, devraient concerner l'ensemble des organismes de protection sociale.

Le nouveau cadre résultant de la loi du 20 janvier 2014 et l'instauration du Comité de suivi des retraites qui concerne l'ensemble du système de retraites, dont les régimes complémentaires sont parties intégrantes, conduit à créer des contraintes nouvelles pour les négociateurs (limitation sur les taux de cotisation, taux de remplacement minimum,...).

En proposant d'intégrer les régimes dans une loi de financement de la protection sociale, le rapport, s'il conservait cette préconisation, tracerait les voies d'une évolution profonde conduisant à transférer des Partenaires sociaux au Parlement la responsabilité de l'équilibre des régimes Agirc et Arrco.

Ce changement de paradigme apparaîtrait peu compatible avec les paragraphes de conclusion du rapport de la Cour qui dressent un bilan favorable de la gouvernance paritaire tant dans sa méthode que dans ses résultats. Nous réfutons un tel élargissement des lois de financement car il importe de veiller à respecter le champ d'autonomie et son corollaire de responsabilité qui incombent aux partenaires sociaux pour la gestion des régimes de retraite complémentaire.

III- Les enjeux de l'amélioration de la gestion

L'appréciation de la Cour concernant des surcoûts prêtés aux régimes Agirc et Arrco s'agissant de la gestion nous paraît devoir être à bien des égards tempérée et notamment par le fait que les régimes complémentaires sont depuis plusieurs années en phase d'investissement en ce qui concerne :

- *le déploiement d'un nouvel outil de gestion informatique,*
- *le processus de restructuration des entités de gestion.*

Il n'en reste pas moins que, pleinement conscients de l'enjeu de l'amélioration de la gestion dans le cadre du couple coût/qualité, les Partenaires sociaux ont engagé une démarche résolue de réduction des dépenses de gestion depuis l'accord du 13 mars 2013.

Une feuille de route a à cet égard été établie par relevé de conclusions en date du 29 novembre 2013 comportant 8 résolutions dont l'objet est la réduction des coûts de gestion de 300 millions d'euros à l'horizon 2018.

De très nombreux travaux, cités ci-dessous sans souci d'exhaustivité, traduisent l'avancée de ce plan :

- *fixation d'un objectif annuel encadrant l'évolution maximum des dépenses de personnel (- 1,8 % entre 2015 et 2013) ;*
- *signature d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) le 30 septembre 2014 ;*
- *désignation d'un groupe de protection sociale interprofessionnel par département pour les adhésions nouvelles par décision des Commissions paritaires en date du 19 septembre 2014. Les travaux sur les stocks d'adhésion sont en cours ;*
- *travaux sur une refonte de la formule de péréquation de la dotation de gestion pour une présentation aux conseils d'administration des Fédérations du mois de décembre 2014 et entrée en vigueur en 2016 ;*
- *les dialogues budgétaires avec les groupes concernant les dépenses placées sous autorisation préalable dans le cadre de la résolution 3 (en plus de l'informatique, les CICAS et plateformes téléphoniques, la maîtrise d'ouvrage et la communication) sont intervenus conformément aux prévisions et calendrier ;*

- chiffrage et communication aux groupes de protection sociale d'une première version de la trajectoire de réduction des coûts sur 2015/2018.

Les très nombreux chantiers ainsi menés permettent de piloter l'objectif de réduction des coûts de gestion et de s'inscrire dans l'objectif de simplification auquel les régimes sont parties prenantes.

Nous insistons sur le fait que l'exigence d'exactitude du calcul et de ponctualité du versement des allocations est placée en priorité haute dans les régimes.

S'agissant de l'exactitude des liquidations, un plan d'action communautaire visant l'ensemble des groupes de protection sociale et piloté au plan fédéral a été mis en œuvre et se traduit par :

- l'inscription d'un avenant au contrat d'objectif 2011-2014 afin de fixer et mettre sous pilotage les objectifs,
- des fiches à destination des liquidateurs d'une part et des contrôleurs d'autre part diffusées par instruction tant pour clarifier la réglementation et unifier les pratiques que pour améliorer le contrôle,
- des évolutions et améliorations de l'outil de gestion.

Des tableaux de bord sont examinés à un rythme semestriel par les instances politiques et chacun des GPS reçoit les résultats qui le concernent et doit communiquer aux Fédérations son plan d'action.

D'ores et déjà, les résultats font ressortir une baisse progressive de l'impact financier des anomalies, même s'ils restent en retrait des objectifs de fin 2014 qui sont atteints pour 45 % des groupes de protection sociale sur la partie Arrco et 47 % sur la partie Agirc.

Par ailleurs, il convient de noter que les erreurs de liquidation ont un impact financier moindre dans les régimes complémentaires que dans le régime de base.

Sans justifier aucunement l'existence d'anomalies de calcul, cette question de l'exactitude de la liquidation des pensions, dans une logique de comparaison objective avec les performances des autres régimes et en particulier du régime de base, doit être mise en regard de la nature conventionnelle des régimes qui induit un fonctionnement adapté aux conditions contractuelles spécifiques ressortant de l'accord d'entreprise ou de branche (taux de cotisation, répartition des cotisations, assiettes,...).

En outre, s'agissant de l'Arrco, la mise en place du régime unique au 1^{er} janvier 1999 s'est traduite par la conservation de l'ensemble des historiques, multipliant les complexités. Comme le rapport le rappelle,

les règles propres des 44 régimes continuent de devoir être appliquées pour toutes les carrières antérieures à 1999.

S'agissant des délais de liquidation, ils font l'objet d'un point lors de chacun des conseils d'administration des régimes.

La nature complémentaire des régimes Agirc et Arrco entraîne que dans la très grande majorité des cas, la liquidation de la retraite complémentaire ne peut être effectuée qu'uniquement si les liquidations par les régimes de base ont été faites. Les difficultés importantes rencontrées par les CARSAT depuis près de deux ans avec l'accroissement très significatif du volume de dossiers à liquider a de fait allongé les délais de liquidation au régime de base, ce qui a significativement détérioré le délai de liquidation des régimes Agirc et Arrco.

De ce fait et alors que le délai de liquidation n'est pas calculé de manière comparable entre les régimes de retraite complémentaire et le régime de base (le point de départ pour l'Agirc et l'Arrco étant la date de contact contre la date de remise du formulaire complété et signé de demande de retraite pour la CNAV), la comparaison directe des délais est périlleuse.

Indépendamment de cette question, différentes procédures spécifiques de réduction des délais sont d'ores et déjà à l'œuvre ou à l'étude ; une instruction visant, dans de nouveaux cas de figure, à permettre la procédure de liquidation provisoire sans attendre la notification des régimes de base vient d'être diffusée, ce qui permettra de réduire le délai du premier paiement pour l'allocataire.

S'il paraît sévère, le rapport n'en montre pas moins les apports de la gestion paritaire qui « mieux que les pouvoirs publics » s'est attachée à piloter les régimes d'essence conventionnelle au plus près des réalités et de l'environnement.

Il convient que ce travail de la Cour puisse présenter une utilité pour les décisions paritaires qui se présentent.

Si les éléments qui constituent le rapport sont dans une large mesure une confirmation d'une situation et de tendances connues des partenaires sociaux, ils permettent de mettre clairement à jour les enjeux et de les partager.

Ce rapport peut ainsi constituer une contribution utile à la veille de rencontres paritaires décisives pour garantir l'avenir des retraites complémentaires.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)

- *En ce qui concerne la communication par les URSSAF des redressements :*

Dès 2009, cette communication du montant des régularisations faisait partie des différents scénarios envisagés pour la mise en œuvre de ce contrôle. Cette solution n'avait pas été retenue, car la simple transposition des redressements effectués par les Urssaf sur les cotisations de retraite complémentaires nécessitait en tout état de cause une industrialisation du processus, soit des échanges de flux supposant des développements informatiques très conséquents pour mettre en œuvre une solution qui ne répondait pas aux objectifs exprimés par la loi visant à faire réaliser le contrôle de la réglementation de l'Agirc-Arrco pour son compte par le réseau de la branche du recouvrement du régime général.

En outre, ce droit de communication des redressements opérés par l'Urssaf aux institutions de retraite complémentaire n'emporte pas de garantie de recouvrement. Enfin, il conduit à ne pas informer l'entreprise de l'ensemble du contrôle dont elle a fait l'objet. Il pourrait également être considéré comme ne respectant pas les droits de l'entreprise, en raison de l'absence de visibilité sur les suites du contrôle.

Ce scénario ne présente aucune simplification pour l'entreprise. Elle ne bénéficie d'aucune information sur les suites du contrôle dans sa dimension retraite complémentaire, et elle devra réaliser seule, sans accompagnement de l'inspecteur, le travail d'individualisation des régularisations.

Toutes les raisons évoquées ci-dessus justifient le choix de ne pas adopter cette solution.

- *En ce qui concerne le constat de présence d'un travailleur dissimulé dans une entreprise :*

La loi du 14 mars 2011 (n° 2011-267), codifiée à l'article L. 114-16-1 du code de la Sécurité sociale prévoit que les agents de l'État ou des organismes de protection sociale, sont habilités à s'échanger tous renseignements et documents utiles à l'accomplissement des missions de recherche et de constatation des fraudes en matière sociale ainsi qu'au recouvrement des cotisations et contributions dues et prestations sociales versées indûment.

Les agents visés par ces échanges d'information sont limitativement énumérés à l'article L114-16-3 de ce même code.

Les agents relevant de l'Agirc-Arrco ne sont pas explicitement cités par les textes en vigueur.

- *En ce qui concerne l'évaluation des cotisations sociales étudiées :*

Lors de la présentation du rapport définitif de la Cour sur la fraude aux cotisations sociales, dans lequel la fraude était estimée à près de 20 Md€, l'Acoss a formulé de fortes réserves quant à la méthode d'évaluation adoptée. Elle indique notamment les limites de l'estimation financière de la fraude qu'elle considère importantes.

Le relevé d'observations de l'Acoss figure en annexe du rapport définitif de la Cour sur la fraude aux cotisations sociales. La réponse est reproduite ci-dessous :

« Dans son rapport, la Cour fait état de réserves concernant notamment l'évaluation de la fraude et le rendement de la lutte opérée par la branche recouvrement. L'Acoss souhaite préciser son interprétation globale de ces observations et les perspectives en la matière.

La stratégie de la branche Recouvrement en matière de lutte contre la fraude est ancienne et elle s'est structurée depuis une vingtaine d'année selon les principes d'éradication des structures en situation de fraude, afin de garantir une saine concurrence entre les acteurs économiques et d'œuvrer au rétablissement des droits sociaux des salariés. L'organisation qui s'est mise en place progressivement a conduit à distinguer deux grandes missions au sein du contrôle : les contrôles comptables d'assiette visant à régulariser les erreurs d'appréciation par les employeurs de la réglementation et la lutte contre la fraude.

1. Une analyse fondée sur une évaluation biaisée et sur une comparaison à relativiser

1.1 Sur l'évaluation de la fraude et le ciblage

L'Acoss a reproduit dans le cadre des travaux liés à l'enquête de la Cour des Comptes l'évaluation réalisée en 2007 par le CPO sur données 2004 sans modifications majeures de méthode. Elle a fourni une note indiquant les limites qu'elle considère importantes pour un sujet à caractère très sensible. La principale limite concerne la capacité à corriger les biais de sélection et de détection. Comme indiqué dans la note fournie (page 5/11) « les résultats sont présentés sous la forme d'intervalles de confiance à 95 % pour rendre compte de l'imprécision des résultats liée à la taille des populations étudiées. En revanche, ils ne rendent pas compte des limites de la méthode en termes de correction des biais de sélection et de détection ». Suit une phrase encadrée : « Il convient donc de considérer cette évaluation avec beaucoup de prudence. En particulier, il importe de ne pas sur interpréter les écarts constatés entre les différentes évaluations annuelles ».

Il nous semble que la rédaction retenue pourrait insister davantage sur les limites indiquées par l'Acoss. En effet il n'est guère possible de bien corriger l'ensemble des biais de sélection dans une méthode s'appuyant sur des contrôles ciblés en ne prenant en compte que les critères de ciblage objectivables ou mesurables, en pratique les seuls effets taille et secteur pour la LCTI. Il existe en effet des critères de ciblage non mesurables générant « un biais de sélection résiduel potentiellement important ». Il semble dès lors probable que l'estimation ainsi calculée soit surestimée pour la lutte contre le travail illégal, au vu de ce que disent les rendements des contrôles mobilisés et comme semblent l'indiquer les résultats alternatifs issus des travaux menés à partir de contrôles aléatoires au niveau des secteurs spécifiques étudiés à ce stade. Cela ne veut toutefois pas dire que des évaluations complètes ne pourraient pas indiquer des chiffres de cet ordre de grandeur dès lors qu'elles pourraient s'appuyer sur des contrôles menés sur des secteurs ou des espaces géographiques plus difficiles à appréhender où les contrôles doivent nécessairement être menés de manière adaptée aux spécificités et au contexte. Mais ceci restera encore à démontrer.

Dès lors il nous paraît délicat de mettre l'accent sur le fait que le montant proposé sous forme de fourchette est sous-évalué, même si celui-ci est calculé sur un champ incomplet, en raison des difficultés de correction du biais de sélection. Il est en effet clair qu'il existe des biais de nature à sous-estimer la fraude (le champ, les biais de détection) mais aussi des biais de nature à la surestimer (les biais de sélection insuffisamment corrigés selon l'Acoss) et il est n'est pas possible de trancher sur le signe du solde des corrections restant à effectuer. En tout état de cause les montants affichés apparaissent déjà très élevés. En conséquence, et pour ces mêmes raisons, il nous paraît ni souhaitable ni pertinent d'afficher un rendement des opérations de lutte contre le travail dissimulé s'appuyant sur un ratio des redressements d'un peu plus de 1 % de la fraude estimée.

1.2 - Sur les limites de la comparaison avec la DGFIP

La comparaison entre la DGFIP et la branche des taux de recouvrement sur redressement proposée par la Cour est considérablement biaisée par la définition et le périmètre de la fraude qui diffèrent entre les deux opérateurs. L'ensemble des montants d'impôts éludés par le contribuable de toute nature ou statut apparaît constitutif de fraude. En matière sociale, seul le redressement pour travail dissimulé entre dans cette catégorie.

La DGFIP fait donc masse de l'ensemble des « rehaussements d'impôts » pour calculer un indicateur de performance de recouvrement. Elle ne produit en aucun cas des éléments de mesure sur les conséquences fiscales des opérations mettant en évidence des infractions de travail dissimulé.

La comparaison et l’analyse pris sous cet angle n’aurait de sens que par la détermination de mesure homogènes sur un même périmètre. Le taux de recouvrement suite à créances LCTI de 15 à 16 % rappelé par la Cour est global (brut) prenant ainsi en compte l’ensemble des redressements transformés en créances LCTI. La neutralisation des situations de disparitions d’entreprises ou leur liquidation immédiate (procédures collectives) fait mécaniquement et significativement progresser ce taux à plus de 30%. Les contestations sans paiement (souvent totalement dilatoires) sont également de nature à influer sur ce résultat. Pour la branche recouvrement, deux activités de contrôles apparaissent donc bien distinctes : le contrôle comptable d’assiette et la lutte contre le travail illégal. En l’état, le taux de recouvrement sur créances frauduleuses (LCTI) ne peut donc être valablement comparé à celui de la fraude DGFIP. C’est d’ailleurs en ce sens que la COG 2014-2017 de la branche recouvrement prévoit la création et le suivi d’un taux global de recouvrement sur l’ensemble des créances nées d’opérations de contrôle de toute nature.

Par ailleurs, la branche ne disposant pas de pouvoir exorbitant de recouvrement ou de garantie des procédures à l’image de la DGFIP, les URSSAF ne peuvent engager des démarches de recouvrement forcé qu’après l’obtention d’un titre exécutoire dans les conditions prévues par les textes. Dans le domaine de la lutte contre la fraude, ces procédures s’avèrent peu efficaces compte tenu des délais des procédures et des voies de recours prévus par les textes. L’ACOSS a sollicité une évolution des textes devant lui permettre de bénéficier de la procédure d’avis à tiers détenteur (ATD) dont les conditions des mises en œuvre répondent aux contraintes d’actions rapides, ce dispositif n’impliquant pas l’obtention préalable d’un titre exécutoire à toute action de garantie ou d’exécution forcée.

2. Des pistes de progrès déjà investies.

La Cour regrette que le taux de redressement dans le cadre de la lutte contre la fraude soit faible et que le recouvrement effectif soit d’un montant dérisoire. Certes, le recouvrement effectif apparaît en première analyse peu élevé mais la lutte contre la fraude vise à garantir une saine concurrence entre les acteurs économiques et à lutter contre ceux qui tirent du non-respect de la réglementation un avantage économique par rapport à leurs concurrents. La sanction infligée doit être financière mais elle peut également conduire faire disparaître la structure qui fraude, avec pour conséquence le chiffrage d’un redressement mais l’absence de recouvrement. Par ailleurs, les structures organisées pour frauder organisent leur insolvabilité rendant encore plus improbable le recouvrement. L’ensemble des sanctions administratives et financières est mobilisé à titre dissuasif (en supprimant notamment le sentiment d’impunité des auteurs des infractions) comme à titre répressif, comme un levier efficace de lutte contre le travail dissimulé.

En matière d'organisation de la lutte contre la fraude, la Cour propose une organisation inter-régionale des moyens et ressources. Dans le cadre de la régionalisation de son réseau, la branche s'attache à réaffirmer la nécessité de pérenniser la mise en place de structures régionales dédiées à la lutte contre la fraude composées d'inspecteurs du recouvrement et de managers affectés à plein temps aux missions de lutte contre la fraude. L'efficacité de la spécialisation des corps de contrôle investis dans cette mission induit une politique spécifique de gestion des ressources humaines adaptées. La mise en place d'une maille inter régionale très opérationnelle ne paraît pas devoir apporter de plus-value. Le pilotage national et les travaux de convergence entre Urssaf apparaissent plus pertinents pour répondre aux exigences des politiques publiques en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques.

La Cour s'interroge sur la pertinence d'un redéploiement d'une partie des inspecteurs en faveur de la lutte contre la fraude. Il convient de rappeler que les activités de contrôle et de lutte contre la fraude ne peuvent être dissociées. Il s'agit de mettre en place une stratégie globale permettant de répondre à l'ensemble des finalités du contrôle et de facto contenir les phénomènes d'évasion sociale. Le nombre d'actions de contrôle contribue à conforter la perception du cotisant sur le nombre de contrôles. Le temps moyen d'une action LCTI est deux fois plus élevé que le temps moyen de réalisation d'un contrôle comptable d'assiette (CCA) sur une TPE (85 % du fichier de l'Urssaf). De ce fait, le redéploiement des moyens modifierait le niveau de présence auprès des cotisants les incitant à développer des comportements d'évasion sociale. L'ensemble de ces constats conduit l'Acoss, tout en maintenant son effort de contrôle à 15% du temps dédié à la LCTI, à privilégier la poursuite d'une politique de professionnalisation des inspecteurs dédiés à la LCTI mais également des inspecteurs CCA pour la détection de la fraude dans le cadre d'une vérification classique.

La Cour considère que les objectifs fixés en matière de LCTI ne sont pas assez ambitieux et peu adapté aux organismes. Les objectifs sont déclinés et adaptés en tenant compte des spécificités des organismes. Sur la durée, on peut observer une augmentation continue de redressements notifiés. En début de COG, les objectifs nationaux sont ensuite déclinés par organisme en tenant compte d'une part de la capacité à faire, d'autre part des résultats observés sur les périodes antérieures. Sur la COG qui vient de s'achever, les résultats par région laissent apparaître que 14 organismes ont atteint ou dépassé l'objectif CPG assigné.

La Cour propose de renforcer les moyens juridiques d'actions de la branche. La branche considère que les pouvoirs d'investigation et d'action des inspecteurs du recouvrement semblent suffisants au regard de la mission confiée. Il semble nécessaire de renforcer davantage le partenariat et la coordination en matière d'action, en particulier les actions menées sous l'autorité du procureur de la République, car elles sont de

nature à créer une synergie des pouvoirs et des compétences, une efficacité accrue et une meilleure maîtrise des procédures.

Dans le même temps, il convient de rappeler que la branche a initié des travaux avec la DNLF en vue d'accentuer juridiquement, dans certaines circonstances, la sanction pénale. Ces axes de réflexion portés auprès de la Chancellerie devraient aboutir à une circulaire de politique pénale afin d'accompagner cette réforme.

L'Acoss émet quelques réserves quant à la proposition d'augmenter de manière généralisée le montant des sanctions financières mais souhaite, comme indiqué pouvoir disposer de moyens permettant, à l'instar des services fiscaux de recouvrer plus rapidement et plus efficacement les cotisations étudiées.

S'agissant des préconisations relatives au contrôle de l'Agirc Arrco, l'Acoss précise que ce champ relève principalement des actions de contrôle comptable d'assiette. Dès lors que les actions seront engagées et que des fraudes à l'encontre du GIE auront été détectées, les redressements seront notifiés selon les dispositions qui conviennent à la situation observée. »

- En ce qui concerne l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 :

L'Acoss souhaite rappeler à la Cour que la mise en œuvre, selon des modalités prévoyant que le calcul du redressement restait à la charge de l'Agirc-Arcoo, était prévue sur 2013, après la mise en œuvre de son nouveau SI, « l'Usine retraite », sous réserve de l'évolution des textes régissant la procédure de contrôle afin de sécuriser juridiquement le process.

Cependant, malgré les demandes successives faites à la tutelle dès 2010, la proposition de modification de l'article L. 243-7 du Code de la Sécurité sociale n'a pas été retenue.

- En ce qui concerne la mise en œuvre dans les plus brefs délais du contrôle des cotisations de retraite complémentaire :

L'Acoss souhaite préciser que la mise en œuvre du contrôle pour le compte de l'Agirc-Arrco a été évaluée à une augmentation des temps de contrôle d'environ 30 %. La COG 2014-2017 ne tient pas compte de cette charge supplémentaire, tant dans les attributions de moyens accordés à la Branche du Recouvrement, que dans la fixation des objectifs de la fonction contrôle. Les négociations avec la tutelle ont abouti à un compromis prévoyant que les premières opérations de contrôle seront menées sous forme de pilotes en 2017.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION SOMMITALE AG2R LA MONDIALE

Pour l'essentiel des points abordés, je m'en remets aux réponses que les Fédérations Agirc et Arrco souhaiteront vous apporter. Comme vous m'y invitez, j'ai l'honneur cependant de vous apporter quelques précisions sur trois sujets qui concernent plus particulièrement AG2R LA MONDIALE.

1- Écart de productivité entre les centres de gestion

Dans sa comparaison des situations de gestion entre les groupes de protection sociale (GPS), le rapport met en exergue deux points propres à AG2R LA MONDIALE :

- d'une part, nous sommes le GPS disposant du plus grand nombre de sites traitant des liquidations ; la raison tient au nombre élevé de rapprochements menés ces dernières années, avec le souci des partenaires sociaux « du maintien de l'emploi et des sites » : de ce fait, de 9 sites originels « AG2R » dans les principales métropoles, leur nombre est passé par un maximum de 18 avant de revenir à 16 au moment de l'enquête et à 14 aujourd'hui ;*
- d'autre part, le rapport de productivité entre le site le plus productif et le site le moins productif est de 2,2 ; les actions mises en œuvre, et notamment les plans de formation, ont permis d'améliorer la productivité sur tous les sites et de façon plus marquée sur les moins productifs. Le ratio a déjà été ramené à 1,7 à fin 2013.*

2- Analyse relative au délai de première mise en paiement

Si le délai moyen annuel de première mise en paiement est en effet de 50 jours en 2013, il importe de relever que ce délai a été tenu malgré l'augmentation des flux de plus de 16% liée aux effets des dispositions du décret de juillet 2012.

Une étude réalisée, dans le cadre du suivi de la certification Iso 9001 du Groupe, sur les dossiers dont la mise en paiement n'a pu être effectuée dans le délai attendu, et qui représentent 25 % des dossiers payés, nous apporte les éclairages suivants :

- dans 76 % des cas, des facteurs extérieurs sont à la source des retards (27% en raison de l'absence du titre de pension du régime général consécutif au retard des Carsat (en 2013, le délai moyen entre la date d'effet et la date d'obtention du titre a été de 35 jours) ; 16% parce que la date d'effet était déjà dépassée ; 14% pour retard de réponse des requérants dans la transmission de*

pièces indispensables ; 11% pour contrôle de conformité avant mise en paiement ; 8% en attente de pièces justificatives alors que le faible nombre de points ne permettait pas une mise en paiement provisoire) ;

- *dans 24% des cas les dossiers ont fait l'objet d'une étude tardive en raison du retard de gestion consécutif aux dispositions du décret précité (élargissement des possibilités de retraite anticipée à 60 ans) ayant entraîné une augmentation de 54% des demandes au titre des carrières longues.*

Il en résulte que les retards de gestion imputables à nos services représentent 6 % du volume des dossiers payés au cours de l'année 2013.

3- Qualité des dossiers de liquidation

Conjointement aux activités de liquidation des dossiers, une action a également été engagée à compter du 2e semestre 2012, sur la qualité de la liquidation des dossiers dans nos centres de gestion.

Ce dispositif, pour lequel le Groupe a été désigné comme pilote par le GIE Agirc-Arrco, s'est appuyé notamment sur la méthode de suivi de la norme Iso 9001 et les outils fournis par le GIE Agirc-Arrco ; il a permis de réduire :

- *le taux d'erreur de 38 % en Arrco et de 28 % en Agirc ;*
- *le taux d'incidence financière de 47 % en Arrco et de 46 % en Agirc.*

Ces résultats intermédiaires constatés à la fin du premier semestre 2014 sont proches des objectifs fixés par le GIE pour la fin de l'exercice.

Enfin, nous avons été très sensibles au fait que le rapport public rappelle, à l'instar du pré-projet, que les modalités de répartition entre institutions obéissent à une formule analytique qui ne reflète qu'imparfaitement la répartition objective de leur activité et charges et que le mode actuel de calcul des dotations soit au détriment d'AG2R LA MONDIALE.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'HUMANIS

L'appréciation de la Cour concernant des surcoûts de gestion prêtés aux régimes AGIRC et ARRCO nous paraît devoir être mise en perspective dans une trajectoire qui a été caractérisée par plusieurs facteurs :

- une importante phase d'investissement sur plusieurs années avec le développement puis le déploiement d'un système informatique de gestion unifié, l'Usine Retraite, qui suivaient des consolidations successives des systèmes d'information au fil des fusions antérieures. Le groupe Humanis a pris toute sa place dans ce programme avec un rôle de précurseur sur les briques "déclarations nominatives droits" et de pilote sur le déploiement de l'Usine Retraite.

- un mouvement de grande ampleur dans le rapprochement des Groupes de Protection Sociale dont l'achèvement est encore trop récent pour constater pleinement toutes les synergies et économies. Le groupe Humanis, issu de rapprochements successifs depuis 2002 et dont la dernière opération est la fusion opérationnelle de 3 groupes d'importance équivalente début 2012, est la parfaite illustration de ce mouvement de concentration.

Le groupe Humanis s'inscrit résolument dans la trajectoire de réduction des coûts que les Partenaires sociaux, pleinement conscient de l'enjeu de l'amélioration de la gestion du couple coût/qualité, ont fixé dans le cadre de l'accord du 13 mars 2013. Après avoir contribué à l'équilibre des régimes en transférant 211,7 M€ de ses réserves de gestion, cela se traduit par la mise en œuvre d'un plan de réduction des dépenses annuelles des Institutions de Retraite Complémentaire du groupe Humanis à horizon 2018 en parfaite cohérence et alignement avec les 8 résolutions prises par les Partenaires sociaux le 29 novembre 2013 dont l'objet est la réduction du coût de gestion de 300 millions d'euros à horizon 2018.

Sur le plan de qualité de gestion et notamment des exigences d'exactitude des liquidations, le groupe Humanis est pleinement engagé dans le plan d'action communautaire visant l'ensemble des groupes de protection sociale et piloté au plan fédéral.

Dans le cadre de ce plan communautaire, le groupe Humanis a mis en place un dispositif de contrôle interne destiné à renforcer la nature des contrôles réalisés avant la mise en premier paiement des allocations. À la fin du 3ème trimestre 2014, 3 des objectifs à atteindre au 31/12/2014 sont d'ores et déjà atteints, le 4ème faisant l'objet d'un plan de redressement spécifique.

Cette problématique de l'exactitude de la liquidation est à appréhender au niveau de l'ARRCO en regard de la complexité réglementaire issue des historiques antérieurs au 1er janvier 1999, date de

mise en place du régime unique, et de la part encore importante des dossiers faisant l'objet de validation de carrières non cotisées (services passés).

La question du respect des délais de versement des allocations fait l'objet d'actions spécifiques, telles que le recours aux liquidations provisoires, en regard des difficultés rencontrées par les CARSAT dans leurs délais de traitement qui se répercutent sur les groupes de protection sociale.

Enfin, le rapport aborde la désimbrication entre retraite complémentaire et champ concurrentiel au sein des groupes de protection sociale.

Pour autant, les groupes de protection sociale maintiennent une part de mutualisation des services. De plus, dans le cadre d'un bon fonctionnement du dialogue social et de confiance entre les partenaires sociaux, ils offrent une utilité sociale qui ne peut être appréhendée sur un plan capitaliste eu égard à leurs activités à but non lucratif. Ils répondent à un besoin d'unicité d'interlocution des entreprises clientes et de leurs représentants.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE KLESIA

La Cour met l'accent sur la nécessité d'engager une réflexion sur la place des institutions de retraite complémentaire au sein des groupes de protection sociale, réflexion rendue notamment possible au regard des mouvements de désimbrication et de différentiation des outils informatiques menés ces dernières années avec les activités assurantielles.

Au-delà des mutualisations de coûts existants entre les activités de retraite complémentaire et assurance de personnes (notamment outils et fonctions support) et de la nécessité de maintenir, dans le contexte économique actuel, une interlocution unique retraite et assurances de personnes, le maintien de la retraite complémentaire au sein des groupes de protection sociale est essentiel dans le cadre de la gestion future des réformes de la retraite complémentaire. Les réformes structurelles des régimes complémentaires seront d'autant mieux accueillies dans le cadre d'une interlocution client unique et d'un dialogue social avec les partenaires sociaux, qu'ils permettront d'identifier et de mettre en place de nouvelles offres de protection sociale.

Les groupes de protection sociale s'inscrivent par ailleurs dans une logique professionnelle de branches et d'accords, répondant bien à des intérêts convergents dans la gestion de la protection sociale tant retraite que prévoyance.

Sur un plan plus politique, le dialogue social n'étant plus d'actualité sur les salaires et les acquis sociaux du code du travail, la protection sociale retraite-prévoyance et les passerelles que l'on peut imaginer restent le seul vecteur d'appétence entre d'une part les organisations syndicales et d'autre part les organisations patronales, et enfin les pouvoirs publics.

La Cour relève également la nécessité de réduire plus fortement les coûts de gestion des institutions de retraite complémentaire. Les réductions ambitieuses des dépenses doivent être envisagées avec vigilance, notamment sur les dépenses informatiques au regard des travaux de stabilisation des outils restant à mener et des évolutions réglementaires à intégrer (ex : DSN), au risque de dégrader la qualité de gestion ou de générer à terme des coûts humains supérieurs aux gains attendus sur les charges informatiques.

Enfin, la Cour met en exergue les taux d'anomalie dans le calcul des droits liquidés et l'allongement des délais de paiement des pensions liquidées. Au-delà des contrôles fédéraux mis en place, une meilleure gestion prévisionnelle des flux de liquidants, associée à une sécurisation des opérations de liquidation dans l'outil informatique et à une simplification de la réglementation, permettraient d'améliorer sensiblement et durablement la qualité de service aux assurés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE MALAKOFF MEDERIC

Nous souhaitons notamment souligner, d'une part, qu'il n'est pas possible d'appréhender les régimes de retraite complémentaire comme un ensemble monolithique, d'autre part, qu'il doit être tenu compte des profondes évolutions passées et en cours dans ces régimes.

Concernant la comparaison entre la CNAV et les Groupes de Protection Sociale (GPS), les observations de la Cour laissent supposer que le degré de complexité et le périmètre couvert sont les mêmes.

Or, ce n'est pas le cas, comme cela ressort de l'énoncé, qui suit, des principales différences de nature et d'activité entre ces deux types d'acteurs.

Ainsi, en premier lieu, et contrairement aux GPS, la CNAV ne réalise pas le rapprochement entre les flux financiers trimestriels agrégés par l'ACOSS et les flux administratifs nominatifs.

En deuxième lieu, les niveaux d'externalisation des ressources humaines des GPS et de la CNAV ne sont pas identiques et nécessitent d'être intégrés dans les comparaisons de rémunération.

Enfin, la nature du système par répartition de l'Agirc-Arrco, qui est issu d'accords de branches ou d'entreprises crée une complexité bien supérieure à celle du régime de base ; cette difficulté a des implications sur les coûts et les délais de liquidation.

Il n'en demeure pas moins que la qualité des liquidations a été placée en priorité haute dans la gestion des régimes. Elle figure déjà dans le contrat d'objectifs 2011-2014 reliant les GPS aux fédérations Agirc-Arrco.

Pour sa part, entre 2013 et aujourd'hui, Malakoff Médéric a ainsi réduit de 50% les conséquences financières des anomalies de liquidations.

Concernant spécifiquement Malakoff Médéric, et alors qu'en moyenne les Groupes de Protection Sociale (GPS) ont amélioré leur productivité de 17%, notre groupe a su améliorer la sienne de 32,5% entre 2007 et 2012.

Ses efforts ont permis à Malakoff Médéric, qui constitue 18,2% du total des GPS de l'Agirc-Arrco, de ne représenter que 13,9% des effectifs et 16% des dépenses du régime ; matérialisant ainsi les effets bénéfiques pour l'Agirc-Arrco de la maîtrise par notre groupe de sa gestion.

Ces résultats sont d'autant plus notables que Malakoff Médéric les a obtenus sans conflit social.

Pour ce qui est de la différence de coûts unitaires de gestion pour 2011 entre Malakoff Médéric et ProBTP constatée par la Cour, plusieurs éléments objectifs nous semblent pouvoir l'expliquer.

En effet, notre portefeuille d'entreprises clientes en retraite est très hétérogène, ce qui contraste avec la concentration sur le secteur du bâtiment et des travaux publics des entreprises adhérentes de ProBTP, et contribue à expliquer un écart en notre défaveur dans les coûts de gestion.

De la même façon, compte tenu de sa dimension professionnelle, ProBTP bénéficie d'une mutualisation horizontale nettement plus forte que celle de Malakoff Médéric, qui a un impact direct, à la baisse, sur les coûts de gestion.

Enfin, jusqu'en 2011, la clause de désignation professionnelle permettait à ProBTP d'avoir une activité commerciale plus réduite que celle de Malakoff Médéric.

Ainsi, la simple prise en compte arithmétique d'indicateurs faisant référence à des notions proches et pourtant différentes, comme le nombre d'entreprises gérées, biaise l'analyse entre GPS et la fausse si aucune pondération n'est apportée. Par exemple, Malakoff Médéric traite des entreprises dont la taille moyenne est 3,3 fois supérieure à celles de ProBTP.

De façon générale, notre objectif est de continuer à réduire les coûts de près de 19% entre 2012 et 2018 (en euros constants en valeur 2013), et, en tendance, d'arriver à une baisse de 25% en 2020.

Pour y parvenir, Malakoff Médéric s'appuie en particulier sur les mesures de mutualisation prévues par l'article 8 de l'accord ANI du 13 mars 2013 et sur un projet de spécialisation qui vise à désimbriquer les activités de retraite et d'assurance.

Ce projet doit permettre de dissocier le pilotage de chacune de ces activités, de renforcer la sécurisation juridique des réserves financières de la retraite complémentaire et d'appliquer avec plus de facilité des nouvelles mesures de simplification qui sont autant de gages d'économies complémentaires.

Il est à souligner que le Groupe Malakoff Médéric réalise cette réduction des coûts dans un contexte règlementaire très chargé (DSN, mensualisation des cotisations, mise en place des répertoires nationaux, migration de l'Usine Retraite...), tout en continuant à respecter ses engagements à l'égard de ses collaborateurs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION SOMMITALE
REUNICA**

Ainsi que vous m'en offrez la possibilité, je tiens par la présente à vous apporter quelques précisions sur la situation spécifique du groupe RÉUNICA pris en la qualité de groupe de protection sociale lequel, depuis de nombreuses années et sous l'égide de ses présidences et directions générales successives mène une politique forte d'amélioration du service rendu et de diminution des coûts de gestion que ce soit à travers des efforts de rationalisation qu'à travers sa politique de rapprochements.

Vous évoquez en effet dans le Chapitre III, paragraphe I.A.1 alinéa c, « des économies d'échelle à la suite des regroupements qui restent à concrétiser » et à ce propos, il me paraît utile et important d'insister sur les effets positifs constatés et escomptés des opérations de rapprochement les plus récentes que nous avons pu mener et que nous poursuivons.

Je citerai celle aboutie en 2010 avec le Groupe Arpège laquelle s'inscrivait d'ailleurs dans le prolongement de la fusion initiée en 2004 avec un autre groupe AG2R LA MONDIALE.

En effet, lorsque vous indiquez que « les rapprochements opérés récemment entre les principaux groupes interprofessionnels n'avaient pas encore induit d'économies significatives », je ne peux que rappeler la diminution de 12,9 % constatée entre 2007 et 2013 des coûts de gestion du nouvel ensemble RÉUNICA soit 23,6 M€ en euros courants. Ces chiffres sont d'ailleurs rappelés dans les éléments fédéraux fournis lors de la mission.

En ce qui concerne l'opération RÉUNICA/AG2R LA MONDIALE ce sont 87M€ à 110 M€ d'économies qui sont attendues à l'horizon de 2018 dont celles exigées par les Fédérations à hauteur de 39 M€ pour le nouvel ensemble.

S'agissant des commentaires que vous exprimez à propos des coûts salariaux de nos Groupes, je voudrais attirer votre attention sur le fait que ce point fait l'objet d'une attention toute particulière dans le cadre du projet actuel de rapprochement avec AG2R LA MONDIALE, puisque nos conseils ont opté pour l'option d'une fusion des trois entités de moyens concernées au sein d'une quatrième spécifiquement créée à cet effet ce qui permet de lancer des négociations en vue de la mise en place d'un nouveau statut commun des 7 500 salariés qui seront réunis au 1^{er} janvier 2015, étant précisé que cette solution permet d'éviter de cumuler les trois statuts.

Je soulignerai par ailleurs que ce nouveau Groupe sera doté d'une organisation commune et que des travaux sont d'ores et déjà menés pour la mise en place de systèmes d'information unifiés.

Pour finir, vous évoquez dans la partie II du rapport Une qualité de service aux assurés à redresser, les erreurs réalisées par les liquidations.

Soyez certains que les conseils d'administration du Groupe et moi-même sommes conscients de l'importance et soucieux de la qualité des allocations. Ainsi, sachez que des actions profondes, dans le cadre des orientations fédérales, sont engagées au sein de notre Groupe pour continuer à améliorer la qualité de la gestion. Nous avons ainsi positionné, en regard de nos populations gérées, des contrôles complémentaires aux contrôles fédéraux (double validation, couverture plus large,...) et réalisons un suivi personnalisé permettant l'ajustement des formations et de l'organisation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU MOUVEMENT DES ENTREPRISES
DE FRANCE (MEDEF)**

Tout d'abord en ce qui concerne les constats de la Cour (chapitre I) et les mesures d'urgence (chapitre II), j'apprécie que la Cour ait pris la mesure des enjeux auxquels sont confrontés les régimes complémentaires et surtout de l'urgence qu'il y a à prendre des mesures fortes. De même la mise en perspective des différents leviers d'actions envisageables permettra aux partenaires sociaux de disposer d'un document aux vertus pédagogiques incontestables de nature à faciliter les prises de décisions qui seront forcément difficiles et surtout à les expliquer à l'ensemble des parties concernées.

Sur ces deux premiers chapitres il me paraît intéressant à ce stade de souligner, comme l'a fait la Cour, que le caractère complémentaire de nos régimes Agirc et Arrco n'interdit pas de déconnecter d'une façon ou d'une autre les bornes d'âges de celles du régime de base. De même il est important d'appeler l'attention des Pouvoirs publics sur l'impact sur les régimes Agirc et Arrco des décisions qu'ils prennent pour le régime de base.

Ainsi l'évolution du plafond de la Sécurité sociale met l'Agirc dans une situation extrêmement délicate. De plus comme le note le rapport, les mesures dites « de justice » de la loi du 20 janvier 2014 et le dispositif « carrières longues » du décret de juillet 2012 ont aggravé la situation des régimes de retraite complémentaire par ricochet.

Si la Cour a, semble-t-il visé l'exhaustivité dans l'examen des leviers susceptibles de mener au retour à l'équilibre, elle ne s'est pas située au plan des conséquences économiques de l'évolution envisageable de chacun des paramètres. Il appartiendra aux partenaires sociaux d'intégrer cette dimension dans leur réflexion.

Le MEDEF pour sa part a été particulièrement sensible aux travaux menés par Rexecode et publiés en juin 2013 sur l'impact macro-économique de la suppression du déficit du système de retraite selon les leviers mis en œuvre. Le raisonnement portait sur le régime de base et non pas sur les régimes complémentaires mais il est intéressant de constater que la suppression des déficits par le recul effectif des bornes d'âge de départ à la retraite aurait contribué puissamment à la croissance alors que le choix d'agir sur les seuls paramètres des niveaux de pensions et plus encore de cotisations ne pouvait avoir qu'un impact récessif lourd.

Nous veillerons, pour ce qui nous concerne, à limiter autant que faire se peut la baisse des pensions des régimes complémentaires.

Quant à l'augmentation des cotisations, elle est absolument impossible. La Cour a justement constaté que l'État avait préempté

les capacités contributives des entreprises. Je dirais même qu'il est allé au-delà :

- *avec le décret du 2 juillet 2012 sur les carrières longues qui prévoit 0,10 point d'augmentation de la cotisation plafonnée pour les entreprises le 1^{er} novembre 2012, puis 0,05 point le 1^{er} janvier 2014, le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2016, et autant pour les salariés.*
- *et avec la loi du 20 janvier 2014, une augmentation de la cotisation déplafonnée de 0,15 point sur les entreprises et 0,15 point sur les salariés en 2014 et 0,05 point sur les entreprises et autant pour les salariés de 2015 à 2017 ; seule la cotisation des entreprises pour 2014 a été compensée au titre de la loi du 20 janvier 2014.*

De plus, ces décisions s'ajoutent à celles qu'ont dû prendre les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires, en attendant une réforme des régimes de base, qui finalement n'a pas eu lieu : + 0,1 point du taux contractuel en 2014 et en 2015.

J'observe enfin que la mesure consistant à remplacer la cotisation AGFF par une majoration du taux d'appel entraînerait un renchérissement du coût du travail qualifié lequel ne bénéficie pas des allègements réservés aux bas salaires. Cela porterait un nouveau coup à la compétitivité de nos entreprises dans les domaines d'excellence sur lesquels il conviendrait que notre pays mise davantage.

Comme la Cour, le MEDEF considère que les régimes complémentaires de retraite doivent s'attacher à améliorer la performance de la gestion (chapitre III) des régimes. Des efforts ont été entrepris, qui ont donné de premiers résultats ; des marges de progrès existent encore et les pistes évoquées par le rapport devront être examinées par les partenaires sociaux.

Les partenaires sociaux ont bien identifié la question du pilotage des retraites complémentaires et nous savons qu'il faudra y consacrer du temps dans les négociations qui vont s'ouvrir très prochainement. Les indicateurs (évolution de la masse salariale, taux d'inflation, âge moyen effectif des départs à la retraite, niveau des réserves...) devront être articulés de façon pertinente et, idéalement, permettre ce que l'on pourrait qualifier de pilotage semi-automatique.

Mon dernier commentaire portera sur l'autonomie des partenaires sociaux dans la fixation des paramètres dans le cadre d'une éventuelle réforme systémique des régimes de retraite complémentaire. Comme l'a noté la Cour, nos organisations ont été capables d'assurer un pilotage sérieux des régimes et les déficits techniques constatés ces dernières années ont pu être pris en charge par les réserves constituées dans la perspective

d'une dégradation de la situation économique. Nous n'avons pas fait le choix de l'endettement et il n'est pas question que nous le fassions.

Il serait particulièrement dommageable que l'État fasse pression sur les partenaires sociaux dans le choix des leviers de réforme voire les contraigne d'une façon ou d'une autre compte-tenu notamment de l'endettement du régime général et des déséquilibres intrinsèques des régimes des fonctionnaires et des régimes spéciaux.

Nous avons conscience du fait que les engagements pris au plan européen, notamment au regard du périmètre dit de Maastricht, rendront nécessaire une concertation entre les représentants des différents régimes y compris des régimes complémentaires Agirc et Arrco avec les représentants de l'État.

Nous sommes également conscients de la nécessité de renforcer les coordinations pour rendre plus lisibles les dispositifs et améliorer les services rendus tant aux entreprises qu'aux retraités. Pour autant, cela ne saurait justifier de remettre en cause les actions stratégiques déjà arrêtées par les régimes de retraite complémentaire (investissement informatique ou rapprochement des groupes...).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION PROFESSIONNELLE ARTISANALE (UPA)

Ce rapport qui intervient à la veille de l'ouverture de nouvelles négociations paritaires rappelle opportunément le rôle et la responsabilité des partenaires sociaux dans l'équilibre et la gestion des régimes de retraite complémentaires Agirc et Arrco dans un contexte inédit.

Il est ainsi souligné que jusqu'à la crise de 2008, les partenaires sociaux ont réussi, pendant onze années successives à dégager des excédents, au prix d'efforts parfois difficiles, alors que dans le même temps l'assurance vieillesse de base du Régime général accumulait 8milliards de déficit.

Le rapport met également en avant un facteur important, les partenaires sociaux gestionnaires des régimes Agirc et Arrco doivent non seulement faire face aux aléas de la croissance économique mais aussi aux conséquences de décisions que peut prendre l'État pour le régime de base, en particulier depuis 2012, sans aucune concertation avec es partenaires sociaux.

Il est important de rappeler que le rôle joué par les partenaires sociaux dans l'établissement puis le développement de la retraite complémentaire est explicitement reconnu par la loi. L'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale prévoit que le « régime de retraite complémentaire des salariés (...) sont institués par des accords nationaux interprofessionnels étendus et élargis ».

Des accords interprofessionnels sont régulièrement renégociés. Depuis 1993 pas moins de 13 accords sont intervenus dans le champ Arrco de même que dans le champ Agirc.

C'est bien dans le cadre de ces accords nationaux que sont décidées les évolutions des paramètres techniques des régimes.

Ces évolutions sont décidées au regard de projections de l'équilibre des régimes. Projections de long terme mais aussi et surtout projections de court et moyen terme.

En effet, lorsque l'on se livre à un exercice de projection ce n'est pas le futur probable qui est recherché mais l'état des régimes et des pensions dans le futur si rien ne change.

Si l'approche de très long terme a vocation à éclairer le pilotage de moyen terme, ce pilotage de moyen terme nécessite des rendez-vous réguliers pour déterminer les ajustements nécessaires en fonction de l'évolution du contexte économique et financier.

L'accord du 13 mars 2013 a ainsi démontré la capacité de partenaires sociaux gestionnaires des régimes Agirc et Arrco d'anticiper

les points de rendez-vous fixés pour justement tenir compte de l'évolution de l'environnement économique et financier.

Dans le cadre de cet accord, les partenaires sociaux avaient prévu d'engager une réflexion sur les orientations à moyen et long termes. Deux groupes de travail se sont ainsi réunis en 2013 et en 2014 : l'un sur les possibilités d'évolution du régime (article 8), l'autre pour la consolidation des régimes (article 9).

Chaque année, les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel ont convenu de se rencontrer afin d'analyser l'évolution de la situation financière des régimes Agirc et Arrco.

Les partenaires sociaux gestionnaires des régimes Agirc et Arrco doivent également tenir compte de l'évolution législative et réglementaire du régime général.

C'est toute la difficulté de gestion de ces deux régimes : il faut tout à la fois s'inscrire dans une recherche d'équilibre de long terme, mais aussi s'assurer d'un équilibre de court terme pour faire face au paiement des pensions dans un contexte législatif, économique et financier évolutif.

Les négociations qui vont s'ouvrir début 2015 s'engagent dans un contexte d'urgence sans précédent qui impose comme le souligne le rapport aux partenaires sociaux l'adoption de mesures de grande ampleur.

Toute décision devra être prise en considérant la capacité d'effort des entreprises, des salariés et des retraités. Or, les marges de manœuvre sont très minces. Le contexte actuel des entreprises ne permet pas de leur demander plus d'efforts en termes de niveau de cotisations.

De la même manière, si la participation des retraités à l'effort d'équilibre des régimes est légitime elle ne peut conduire à une dégradation de leur situation qui aurait nécessairement des impacts sur le niveau de consommation et donc sur l'économie.

Il est vraisemblable que l'action des partenaires sociaux devra combiner différentes mesures sans exclure des réflexions la question des mesures sur l'âge de départ en retraite à taux plein.

Inévitablement, cela conduira à débattre de l'articulation avec le régime général.

Le rapport à cet égard met en avant l'intérêt qu'auraient les partenaires sociaux et l'État à se doter d'un cadre formalisé de concertation pour examiner l'évolution des paramètres communs aux deux régimes.

L'UPA reste prudente par rapport à une telle orientation.

En effet, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a créé un mécanisme de pilotage de notre système de retraite afin de garantir le redressement des régimes de retraite dans la durée, d'apporter davantage de visibilité aux assurés et de renforcer la confiance de toutes les générations dans la retraite.

Ce dispositif de pilotage, s'appuyant sur le Conseil d'orientation des retraites et sur la création d'un Comité de surveillance des retraites, doit jouer à la fois le rôle de surveillance financière, d'observatoire des inégalités générées par le système de retraite et de suivi des dispositifs mis en place pour les corriger.

Si ce dispositif de pilotage trouve sa légitimité pour ce qui concerne le régime général, il n'a pas vocation à remettre en cause l'autonomie des partenaires sociaux gestionnaires des régimes Agirc et Arrco.

En d'autres termes, l'UPA reste opposée à toute tentation de faire glisser la responsabilité du pilotage des régimes Agirc et Arrco, sous couvert d'une meilleure concertation avec l'État.

Cette opposition vaut également avec la proposition d'inclure les régimes sociaux conventionnels – assurance chômage et régimes de retraite complémentaire – dans une « loi de protection sociale obligatoire » au motif qu'il conviendrait d'avoir un pilotage d'ensemble des finances sociales pour mieux réguler les comptes sociaux et mieux maîtriser la dépense.

Ce d'autant qu'il est largement démontré dans la pratique que la gestion des dispositifs par l'État ne constitue en rien une garantie pour assurer les équilibres financiers.

C'est pourquoi il est et il doit rester la seule responsabilité des partenaires sociaux de piloter et maîtriser les finances des régimes conventionnels.

Par ailleurs, si l'UPA plaide pour une articulation pleine et entière entre le régime général et les régimes de retraite complémentaires elle refuse toute idée de fusion, ou de création d'une grande maison de retraite. À la CNAV il s'agit d'un paritarisme de gestion mais c'est l'État qui fixe les règles.

Dans le cas des régimes de retraite complémentaires, c'est un paritarisme de plein exercice où les organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés doivent trouver au travers du compromis et de la négociation des moyens de gérer les institutions.

Fruit de la négociation collective entre les partenaires sociaux, les régimes de retraite complémentaire caractérisent parfaitement ce que sont en capacité de réaliser les corps intermédiaires, pour peu que l'on ne

constraine pas de trop leur pouvoir d'initiative, pour garantir des droits auxquels sont bien entendus couplés des obligations.

C'est bien de la confrontation des intérêts portés par les représentants des salariés et ceux portés par les représentants de entreprises qu'est née cette ambition d'apporter une couverture retraite complémentaire.

Que ce soit l'Arrco, l'Agirc, ces couvertures conventionnelles font la démonstration de l'indispensable lien de proximité entre les bénéficiaires, les participants à ces garanties et les organisations ayant vocation à défendre et porter les intérêts de ces bénéficiaires et participants.

Complémentarité bien sûr, articulation nécessaire indiscutablement mais fusion certainement pas.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CONFÉDÉRATION
FRANÇAISE DE L'ENCADREMENT ET DE LA CONFÉDÉRATION
GÉNÉRALE DES CADRES (CFE-CGC)**

Les régimes de retraite complémentaire doivent aujourd’hui faire face à des perspectives financières difficiles. Celles-ci résultent d’évolutions démographique (papy-boom) et économique (faible croissance) défavorables. Certaines mesures prises par l’État dans le régime général, par exemple celle relative au dispositif « carrières longues », pèsent également sur le solde des régimes. Les partenaires sociaux ont déjà été confrontés par le passé à la nécessité d’adapter les régimes complémentaires à des contextes évolutifs. Il leur appartient aujourd’hui de prendre les mesures nécessaires pour adapter l’Agirc et l’Arrco à la conjoncture présente.

1. Le mode de gestion choisi par les partenaires sociaux constitue un atout des régimes de retraite complémentaire

- *Le rapport de la Cour des comptes remet en cause le choix des partenaires sociaux pour leurs projections, mais ces choix se justifient pleinement au regard de la spécificité de ces régimes.*

Dans leur recherche d’équilibre financier, l’Agirc et l’Arrco sont contraints de prendre en compte tous les horizons temporels : le long terme car ces régimes doivent garantir des pensions complémentaires satisfaisantes pour justifier les cotisations des actifs et le court terme car ils ne peuvent pas s’endetter même dans la perspective de reconstitution de réserves à long terme.

Les partenaires sociaux étudient actuellement les projections élaborées par le GIE Agirc - Arrco pour évaluer les effets à court terme et à long terme des différents dispositifs. Les simulations ont été faites sous l’hypothèse intermédiaire choisie par les partenaires sociaux (VAR 2) : un taux de chômage de 7 % à partir de 2030, un gain annuel de pouvoir d’achat des salaires de 1,5 % à partir de 2035 et une évolution moyenne du salaire moyen en pouvoir d’achat sur 2014 - 2040 de 1,20 %.

Selon ce scénario, les réserves seront épuisées en 2018 pour l’Agirc, 2027 pour l’Arrco et 2025 pour l’ensemble des deux.

Deux autres scénarios ont néanmoins été élaborés par le GIE Agirc-Arrco: un plus optimiste dans le but de faciliter les comparaisons avec le scénario retenu par les pouvoirs publics, et un plus pessimiste qui prolonge par ailleurs le scénario de court terme de la commission européenne. Le scénario retenu par les partenaires sociaux pour les projections dans le cadre des négociations, présente l’avantage d’être intermédiaire et donc relativement prudent.

On constate d'ailleurs que dans les régimes complémentaires, il y a généralement peu d'écart entre les projections et les réalisations.

La logique de « stress test », comme proposée dans le rapport, ne nous paraît pas appropriée pour les régimes Agirc et Arrco dans la mesure où ces régimes sont obligatoires, intégrés dans les comptes publics et qu'ils reposent sur une assise nationale interprofessionnelle. Leur risque d'insolvabilité n'est en effet pas comparable à celui d'une entreprise du fait de leur mission d'intérêt général.

À échéance 2030 nous pouvons raisonnablement espérer une amélioration par rapport à la situation actuelle ; c'est pourquoi les hypothèses que nous avons choisies avec les autres partenaires sociaux nous paraissent aujourd'hui现实istes.

• En ce qui concerne le pilotage, les partenaires sociaux se donnent rendez-vous régulièrement pour garantir le bon fonctionnement des régimes de retraites et l'adapter si besoin à l'évolution conjoncturelle. Cette permanence assurée par ces multiples rencontres entre partenaires sociaux est un outil précieux du pilotage des régimes de retraites complémentaires. Pour renforcer le pilotage, l'accord du 13 mars 2013 programme un examen des comptes annuels qui s'ajoute au calendrier normal des négociations.

Cet accord prévoit également qu'un groupe de travail se réunisse à compter du 1er janvier 2014 afin de « proposer un dispositif de pilotage sur le long terme, fondé sur des rendez-vous périodiques et l'examen d'indicateurs pertinents (un objectif de réserves, lien avec la croissance et le taux de rendement) ».

La pérennité du système ainsi que sa fiabilité face aux aléas de la conjoncture économique peuvent être évaluées au regard du niveau minimal souhaitable des réserves financières. Cependant ce niveau doit tenir compte du fait que l'objectif premier est de retrouver l'équilibre des régimes et que l'assise nationale et interprofessionnelle de ces régimes leur garantit une stabilité importante.

Par ailleurs, le mode de pilotage choisi de façon à coller au plus près au contexte n'est pas compatible avec le raisonnement basé sur un taux de rendement d'équilibre que suggère le rapport. Celui-ci présente l'inconvénient d'être calculé indépendamment des évolutions réglementaires ou économiques. Les régimes perdraient beaucoup en réactivité et en adaptabilité.

Aussi, définir des indicateurs peut certainement guider dans la recherche du rééquilibrage des régimes. Cependant ceux-ci ne doivent pas relever d'une approche dogmatique ni être fixés sans cohérence avec les spécificités de ces régimes et leur environnement changeant.

2. Les partenaires sociaux sont conscients des enjeux de l'avenir des régimes complémentaires

Pour la CFE-CGC, assurer la pérennité des régimes complémentaires est essentiel pour permettre à tous d'avoir un meilleur taux de remplacement et ainsi pallier le mieux possible la différence de niveau de vie entre la vie active et la retraite.

Comme indiqué dans le rapport de la Cour des Comptes : « Ces échéances rapprochées imposent que les partenaires sociaux prennent désormais eux-mêmes des mesures de redressement significatives et urgentes. »

• Pour cela nous disposons de trois leviers d'intervention : les mesures sur les charges, sur les ressources et sur l'âge.

➤ *Une action sur les charges reviendrait à jouer sur l'un des trois axes suivants : la revalorisation, la réversion, ou le salaire de référence.*

En cas d'une modification de la revalorisation, la clause plancher permet de préserver les retraités d'une trop forte baisse de leur pouvoir d'achat en garantissant que les sous-indexations ne conduisent pas à un gel prolongé des pensions, lesquelles n'assurent déjà plus un taux de remplacement suffisant.

➤ *Les mesures sur les ressources reposent sur des hausses des taux de cotisation, ce qui permettrait d'apporter de nouvelles recettes. Il apparaît difficile d'augmenter le taux de cotisation sur la tranche A qui sera en 2016 proche du taux plafond de 28 %. En revanche, une marge de manœuvre demeure sur la tranche B dont le taux de cotisation en 2016 sera de 25,1 %, ce qui permettrait de réduire la dégressivité des cotisations consacrées à la retraite.*

➤ *Enfin les mesures d'âges regroupent les modifications de l'âge de départ à la retraite et d'annulation de la décote ainsi que la mise en place de mesures d'abattements temporaires.*

Agir sur ces paramètres permettrait d'assurer la pérennité des régimes complémentaires. La CFE-CGC souhaite n'exclure aucun levier considérant que la sauvegarde des régimes nécessite un effort partagé entre tous les participants au système : entreprises, retraités, salariés.

• Assurer la pérennité de l'Agirc pose particulièrement question au regard des difficultés financières plus importantes que connaît ce régime.

Le facteur démographique y joue un rôle important. Il y a aujourd’hui 1,58 cotisant pour un allocataire (retraité ou conjoint survivant) alors que ce ratio s’élevait à 2,72 au début des années 1990.

L’évolution du plafond de la sécurité sociale a aussi un impact défavorable sur l’Agirc. De plus en plus de cadres ont un salaire qui se situe en dessous du plafond de la sécurité sociale, ou proche de celui-ci. Cependant, repenser le mode de calcul du plafond de la sécurité sociale tel que proposé par le rapport de la Cour des comptes (c’est-à-dire, remplacer la référence au salaire moyen par une référence au salaire médian), mérite avant toutes choses une étude d’impact très précise, et ce dans tous les domaines qui utilisent ce plafond comme référence.

Contrairement à ce que la Cour des comptes suggère, l’accroissement de la solidarité financière entre l’Arrco et l’Agirc ne nous paraît pas pertinente, il nous semble préférable que le régime Agirc s’équilibre au prix d’efforts spécifiques.

Les modalités de fonctionnement de l’AGFF sont aujourd’hui moins favorables à l’Agirc qu’elles ne l’ont été par le passé ; les « transferts » sont en baisse constante. Les partenaires sociaux ont décidé dans l’accord du 18 mars 2011 de reconduire l’AGFF jusqu’au 31 décembre 2018. Il conviendra à ce moment-là de réexaminer ce dispositif.

À la lumière de ces éléments, nous considérons que des mesures différencieront entre l’Agirc et l’Arrco ne sont pas à exclure d’office et méritent d’être étudiées. L’Agirc représente aujourd’hui un régime abouti pour l’encadrement au niveau interprofessionnel et a servi de modèle aux conventions collectives de l’encadrement créées depuis. C’est un régime structurant, et la fusion n’apporte pas une réponse au problème actuel des régimes. La somme de deux déficits ne génère pas un équilibre.

Cette proposition ne répond qu’à une logique de court terme et non à l’enjeu de pérennité des régimes de retraite.

3. Responsabilité des partenaires sociaux et rôle de l’État dans la retraite complémentaire

• L’Agirc et l’Arrco sont nés pour répondre à un besoin insatisfait par l’État. La loi relative à la protection sociale des salariés de 1994 précise la nature juridique des fédérations Agirc et Arrco et des caisses de retraite : « personnes morales de droit privé à but non lucratif et remplissant une mission d’intérêt général ». Leur caractère paritaire y est reconnu.

Se distinguant de la « mission de service public » qui caractérise les organismes gérant la sécurité sociale, la « mission d’intérêt général » qui est dévolue à la retraite complémentaire vise à répondre à un besoin social non satisfait par l’économie de marché. En leur conférant une « mission

d'intérêt général », les pouvoirs publics ont reconnu aux partenaires sociaux le rôle d'initiateurs et de gestionnaires de la retraite complémentaire.

Le rôle de l'État se cantonne à des procédures administratives : procédures d'extension, d'agrément, d'autorisation au fonctionnement des caisses de retraites, d'approbation des statuts et règlements des fédérations, et de procédures de contrôle : « Ces procédures concrétisent l'intérêt porté par l'État en faveur des régimes de retraite complémentaire et permettent de mieux appréhender le rôle respectif des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Il appartient à ces derniers de prendre les initiatives nécessaires à la gestion des régimes de retraite complémentaire, l'État intervenant pour renforcer le caractère obligatoire des décisions prises dans le cadre de la négociation collective. » (Extrait du guide réglementaire Agirc - Arrco).

Ainsi, les régimes sont déjà encadrés et l'État en exerce un contrôle effectif. Aller plus loin comme suggère le rapport, remettrait en cause le fondement même de la retraite complémentaire. L'intervention de l'État dans la gestion des régimes complémentaires est d'autant moins nécessaire que les partenaires sociaux n'ont jamais failli dans leur mission.

En particulier, selon la CFE-CGC, l'externalisation du circuit de recouvrement préconisé par le rapport ne rentre pas dans les prérogatives de l'État. La responsabilité des partenaires sociaux dans le pilotage des régimes est incompatible avec une externalisation du circuit de recouvrement des cotisations au profit de la sphère publique. En effet, cette trésorerie est nécessaire aux partenaires sociaux pour assurer leurs engagements en termes de service de prestation. De plus, l'externalisation de l'encaissement des cotisations générerait aussi un décalage entre les flux financiers de cotisations et les données nominatives et constituerait un obstacle dans la réalisation du service de guichet unique pour les groupes de protection sociale. Enfin ce transfert d'activité pose le problème du devenir des personnels de la fonction recouvrement des régimes Agirc - Arrco.

Enfin, nous ne sommes pas favorables à un encadrement des évolutions financières de ces régimes dans les lois de programmations des finances publiques ou dans de futures lois de financement de la protection sociale. Nous estimons que les partenaires sociaux sont aptes à gérer les finances des régimes complémentaires.

• Ils le prouvent en étant des gestionnaires rigoureux qui sauvegardent ces régimes sans recourir à l'emprunt pour financer leurs déficits.

Ainsi les partenaires sociaux affrontent les difficultés financières de façon responsable, ils ne creusent pas la dette publique et donc ne reportent pas leurs déficits sur les générations futures comme pourrait le faire un régime géré par l'État. Pour assurer l'avenir des régimes

complémentaires, ils ont fait l'effort de constituer des réserves qui permettent aujourd'hui de compenser les déficits et de préserver le système de ruptures brutales. Le pilotage des régimes a toujours été rigoureux et prudent ; certaines mesures ont même été prises en amont de celles des pouvoirs publics.

Nous considérons que la prise de décision concernant les régimes complémentaires ne doit pas être commune avec l'État. Elle relève de la négociation des partenaires sociaux, c'est le cas en particulier pour la fixation des taux de cotisations. Le pilotage de ces régimes est guidé par une approche politique qui s'ajoute à l'approche comptable : les décisions prises sont issues d'un consensus entre chacune des parties prenantes. Le rapport semble proposer des réformes susceptibles de perturber cet équilibre garanti par la négociation collective, atout majeur des régimes complémentaires. Une coordination peut néanmoins être efficiente sur certains points quand elle permet d'éviter certaines incohérences mais chacun doit pouvoir garder son autonomie ; la CFE-CGC est particulièrement attachée au paritarisme de négociation.

Les partenaires sociaux ont démontré qu'ils étaient prêts à assumer leur responsabilité de gestionnaires et de négociateurs en prenant des décisions difficiles. Ils doivent rester les instigateurs de la retraite complémentaire.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT)

Nous partageons le diagnostic formulé et apprécions le fait que vous souligniez « les efforts significatifs » pris en charge ces vingt dernières années par les affiliés, actifs et retraités, ainsi que par les entreprises sous l'impulsion des négociateurs et signataires.

Nos remarques et réponses couvrent six sujets traités dans le rapport qui nous a été communiqué et sur lesquels la CFDT souhaite vous apporter son éclairage spécifique :

- 1) *Les outils de pilotage*
- 2) *Le principe de non-recours à l'emprunt*
- 3) *La responsabilité de gestion des partenaires sociaux sur les régimes Arrco et Agirc*
- 4) *Les hypothèses macro-économiques*
- 5) *L'architecture des régimes*
- 6) *Les négociations en cours et leurs perspectives*

1) Les outils de pilotage

Concernant le pilotage de nos régimes, le critère de niveau de réserve constitue l'indicateur qui constitue de fait l'un des outils essentiels. Il nous semble d'autant plus pertinent qu'il combine à la fois :

- Le souci du court et moyen terme en évaluant l'impact direct des mesures décidées ;

- La perspective à plus long terme nous contrignant à garantir une « ligne de flottaison » préservant l'avenir des régimes et donc la confiance des salariés pour leur future retraite complémentaire.

L'actuel rythme accéléré des travaux et périodes de négociation entre partenaires sociaux est d'une certaine manière, et de façon utile, contraint par l'impératif de maintenir la perspective d'un solde positif des réserves.

Nous estimons par ailleurs, et votre rapport en fait largement état, que des indicateurs plus fins seraient nécessaires.

Ils concerneraient l'impact des décisions prises sur les différentes catégories de salariés en tenant compte de leurs profils, de leur sexe, de leur carrière et globalement de leur situation sociale spécifique. En ces temps où des efforts sont demandés aux salariés comme aux retraités, les critères de justice et d'équité sont à privilégier autant que ceux d'efficacité, en particulier pour les salariés et retraités les plus modestes. En effet, le caractère dit contributif des régimes complémentaires est à relativiser

aux vues des sommes importantes consacrées aux mécanismes de redistribution qui pour certains aboutissent à accroître les inégalités. Le dispositif des droits familiaux pour trois enfants, bien que corrigé partiellement par l'accord de mars 2011, en constitue encore un exemple.

2) *Le principe de non-recours à l'emprunt*

Nous estimons évidemment qu'il nous faut maintenir le principe du non-recours à l'emprunt qui dérogerait à la logique de répartition et qui, surtout, occasionnerait des frais financiers supplémentaires alors que les réserves actuelles contribuent, à l'inverse, par les produits générés, à limiter sensiblement les déficits constatés. Cette gestion prudentielle et prospective constitue une constante que la CFDT souhaite évidemment prolonger. Un recours à l'emprunt ne pourrait être envisagé exceptionnellement qu'en cas d'effondrement brutal de la situation et nécessiterait par respect pour les principes de répartition des mesures rapides et efficientes afin de redresser la situation. Les négociations que nous entamons n'intègrent pas cette hypothèse et visent précisément à maintenir un niveau positif de réserves.

3) *La responsabilité des partenaires sociaux sur les régimes Arrco et Agirc*

La responsabilité exclusive des partenaires sociaux a constitué dans l'histoire de nos régimes un atout qui a permis, par le dialogue social et la négociation, de dégager les compromis utiles afin d'assurer une gestion rigoureuse et efficace. Cette responsabilité assumée s'est faite en respectant et en mettant en œuvre les paramètres d'âge et de durée que le législateur et la loi ont fixés, y compris lorsque l'un ou l'autre des partenaires avait pu contester la pertinence des réformes décidées. Cette articulation entre la définition des principales règles de nos systèmes de retraites fixées par les pouvoirs publics et l'autonomie des partenaires sociaux pour en assurer la mise en œuvre est un point d'équilibre que nous souhaitons préserver. Il a été facteur de régulation en évitant des oppositions inconciliables au lendemain des principales réformes décidées par les pouvoirs publics (1983, 1993, 2003, 2008, 2010, 2014).

Dans cet esprit, comme le prévoit la loi du 20 janvier 2014, nous partageons l'objectifs d'améliorer les échanges entre les pouvoirs publics et les gestionnaires des régimes que sont les partenaires sociaux.

À l'inverse, toute mesure autoritaire ou aboutissant à une mise sous tutelle aurait des effets immédiatement contre-productifs.

En effet, les mesures prises, souvent courageuses, en termes de structures, de paramètres ou de cotisations ont pu être appliquées sans polémique ni situation de blocage parce qu'elles n'ont pas revêtu de caractère politique ou partisan. De la même manière, nous récusons l'idée d'un pilotage automatique imposé par une autorité administrative ou

politique qui briderait la latitude des partenaires sociaux même si nous admettons qu'une meilleure coordination avec l'État est évidemment nécessaire pour dégager des hypothèses d'évolution cohérente.

Les organisations ont assumé leurs responsabilités parce que leur autonomie leur a été assurée. Si celle-ci venait à être réduite ou menacée, il est certain que les attitudes d'attentisme ou les postures préservant des intérêts particuliers nuiraient à leur capacité de décider ensemble.

4) Les hypothèses macro-économiques

Concernant les hypothèses macro-économiques présidant aux perspectives financières, nous souhaitons, là également, disposer d'une latitude pour en déterminer les niveaux. Le Conseil d'orientation des retraites nous fournit des indications utiles émanant des services de l'État. Nous tenons évidemment compte de ces prévisions qui, tout naturellement, s'appuient sur l'hypothèse que les politiques publiques parviennent à améliorer la croissance et faire reculer le chômage.

Le COR, lui-même, avec notre participation, modère ces perspectives et décline d'autres scénarios moins optimistes. Les crises économiques récentes et leurs « répliques » n'ont pas permis de « tenir » ces prévisions. Lors des dernières négociations, y compris dans le cadre des groupes de travail institués par les accords nationaux interprofessionnels de 2011 et 2013, nous avons pu adapter à la baisse les prévisions du COR et des pouvoirs publics.

Nous voulons disposer de cette capacité d'assumer nos propres choix sans pour autant imaginer que les politiques publiques menées au niveau national comme européen soient condamnées durablement et inéluctablement à l'échec.

Les engagements de la CFDT, sur le pacte de responsabilité ou sur la modernisation du marché du travail n'auraient pas de sens si nous imaginions qu'aucune de ces mesures ne produisait de résultats.

C'est aussi vrai sur le plan européen en exigeant des politiques qui combinant maîtrise des déficits et relance pour renouer avec une croissance durable et responsable.

5) L'architecture des régimes

De fait, avec constance et méthode, l'Arrco et l'Agirc se sont inscrites dans le mouvement historique de rationalisation, d'harmonisation et de rapprochement dont vous rappelez avec pertinence et précision, les étapes.

La CFDT considère qu'il est sans doute utile, comme le stipule expressément le relevé de conclusion du 14 mars 2014 signé par toutes les organisations d'employeurs et de salariés, de « dessiner ce qui pourrait être un dispositif de retraite complémentaire pérenne et efficace pour les salariés et retraités du privé ».

Nous ne sommes, pour ce qui nous concerne, guère éloignés des propositions que vous évoquez aboutissant à combiner une sécurisation de l'avenir de l'Agirc avec une évolution structurelle impliquant les deux régimes actuels. Mais, approuver cette perspective nécessite au préalable d'en examiner toutes les conséquences pour les différentes populations et pour l'avenir de leur statut tel qu'il est défini aujourd'hui. Ce point sera sans doute au cœur des négociations paritaires qui vont s'ouvrir et devra être intégré au mandat de négociation qui sera déterminé par les instances dirigeantes de notre confédération.

6) La négociation en cours et ses perspectives

Votre rapport sera proposé alors que des réunions de travail se sont tenues et que la négociation se profile début 2015. Ce processus s'inscrit dans le cadre de l'application des accords paritaires de 2011, de 2013 et du relevé de conclusion du 14 mars 2014 précisant les objectifs et échéances de la négociation. Nous considérons le processus d'élaboration du présent rapport, comme une contribution utile aux débats qui vont s'engager et aux éventuels compromis que dégagera la négociation.

Nous partageons le fait que cette négociation devrait aboutir à une combinaison de leviers articulant mesures structurelles, paramétriques et financières. Nous disposons déjà, outre les préconisations que vous nous soumettez, d'une « boîte à outil » de qualité élaborée par les services des régimes.

Ces éléments sont de nature à quantifier l'impact des mesures possibles. Nous pensons dès lors, et comme ce fut toujours le cas, que les différentes parties auront à cœur d'aboutir à un accord qui assurera l'avenir de la retraite complémentaire des salariés du secteur privé de notre pays.

En conclusion

Nous avons délibérément limité nos remarques et réponses aux thèmes sur lesquels la CFDT estime devoir exprimer son point de vue spécifique. D'autres évoquées par votre document recevront des réponses précises des Présidents et vice-Présidents des régimes qui sont l'émanation légitime des organisations en responsabilité de gestion à l'Agirc et l'Arrco.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION CFTC

Si l'intérêt général peut être considéré comme étant une finalité d'ordre supérieur aux intérêts individuels, de sorte qu'il dépasse chaque individu et est l'émanation de la volonté de la collectivité des citoyens, alors on peut dire que les partenaires sociaux gèrent un service d'intérêt général pour le compte commun de la nation depuis la création de l'AGIRC en 1947.

En effet, depuis mars 1947, décembre 1961 et décembre 1972, les partenaires sociaux à l'origine de leur création, gèrent de manière strictement paritaire la retraite complémentaire par répartition des salariés du privé. Les partenaires sociaux ont connu différentes conjonctures économiques depuis cette période, allant des trente glorieuses en passant par les crises pétrolières et jusqu'à la crise financière économique et sociale que nous traversons actuellement.

Pour apprécier la responsabilité des partenaires sociaux dans la gestion et le pilotage des régimes et juger leur qualité de gouvernance, il faut le faire à la lumière de ces périodes économiques très différentes sur un plan conjoncturel. Comme le précise justement le rapport, les partenaires sociaux ont su prendre des décisions difficiles socialement afin de préserver l'équilibre des régimes depuis 20 ans. Pour exemple entre 1998 et 2008, l'AGIRC et l'ARRCO ont accumulés des réserves financières ayant atteint 60 milliards d'euros du fait d'excédents techniques réguliers dus à la fois, à la mise en place de mesures paramétriques d'ampleur et à la solidarité financière entre ARRKO et AGIRC. Pendant onze années consécutives les partenaires sociaux ont donc réalisé des excédents, là où dans le même temps les pouvoirs publics creusaient le déficit du régime de base.

Si depuis 2009, les régimes enregistrent des déficits techniques, en dépit des mesures prises dans l'accord de mars 2011 et de mars 2013, cela résulte d'un ensemble de facteurs conjoncturels et non de la gouvernance des partenaires sociaux. En effet, depuis la dernière crise économique et financière, le taux de chômage est monté en flèche, le rythme de croissance de la masse salariale a largement baissé, pesant in fine sur les ressources des régimes complémentaires. De même, ces derniers sont fortement impactés par la dégradation du ratio démographique liée à l'augmentation de l'espérance de vie et à l'amélioration des dispositifs sanitaires et sociaux, qui génèrent un volume de pensions distribuées plus important. Il y a donc eu depuis 2009, un accroissement de l'écart entre la masse annuelle des cotisations et celle des pensions creusant le déficit technique des régimes complémentaires.

En outre et pour répondre aux recommandations et conclusions de la Cour des comptes, la CFTC aimerait revenir sur certains points du rapport plus en détail.

Tout d'abord concernant les points 1 et 2 des recommandations faites aux partenaires sociaux, responsables des régimes, la CFTC tient à rappeler son attachement au niveau de pensions servies aux retraités.

Si les partenaires sociaux acceptent de revenir sur la clause plancher permettant de ce fait, de faire baisser la valeur nominale des pensions, alors ils permettront précisément d'arriver aux conséquences qu'ils veulent à tout prix éviter dans le cadre des futures négociations. En d'autres termes, la finalité du maintien des pensions deviendrait uniquement un moyen comptable pour parvenir à l'équilibre, ce qui n'est justement pas acceptable pour la CFTC. Si le danger qui guette les régimes est de voir les pensions baisser de 11% pour l'ARRCO et de 14% pour l'AGIRC, la solution à ce danger ne peut être de supprimer la clause « plancher » et de baisser les pensions ; il en va de la logique pure et simple concernant ce point.

En outre et concernant le panachage des mesures étudiées pour parvenir à dégager un effort annuel de plus de 5 milliards dès 2018, la CFTC comprend et entend les propositions comptables faites dans le rapport mais tient à mettre en lumière leur complexité sociale. En effet, chaque levier d'action est délicat à mettre en œuvre, même si la CFTC est bien décidée à n'en écarter aucun de ses réflexions :

- La perte de pouvoir d'achat du point de 10%, proposé dans les recommandations du rapport, conduit à une rupture d'égalité entre les générations déjà parties à la retraite et les générations futures, tout comme l'augmentation de l'âge légal pour laquelle les partenaires sociaux n'ont pas à jouer les « poissons pilotes » du régime de base.

- Une action sur les pensions aura pour effet de faire perdre du pouvoir d'achat à nos retraités alors même qu'ils représentent de manière globale une possibilité de relance de l'économie par leur consommation mais aussi de manière distinctive, une économie spécifique du fait des besoins créés par le vieillissement de la population : rappelons que le secteur des services à la personne pour accompagner le vieillissement anticipe la création de 159 000 postes d'aide à domicile d'ici à 2022, postes qui ne pourront être pourvus si les partenaires sociaux acceptent la perte de pouvoir d'achat des retraités de manière trop drastique.

- Concernant la réversion, la CFTC considère que si les chiffres montrent que les femmes acquièrent de plus en plus de droits directs ces dernières années, ce constat n'est pas vrai pour les générations partant actuellement à la retraite. Il faut donc là encore, ne pas occulter les effets sociaux désastreux que pourraient avoir une baisse de la réversion pour un grand nombre de femmes, déjà touchées par l'inégalité des salaires faisant baisser leurs droits directs.

La CFTC tient donc à rappeler son accord concernant le fait qu'un panachage des mesures est à envisager mais déplore que la Cour des comptes propose des mesures si délicates socialement sans

prendre en compte le concept d'adhésion au système social de la part de nos concitoyens. Car si les partenaires sociaux mettaient en œuvre l'intégralité de ces propositions, alors c'est à une remise en cause de la protection sociale en elle-même qu'il faudrait alors faire face. En effet, les cotisations ou le salaire de référence étant de plus en plus élevés et les taux de remplacement étant de plus en plus bas, l'opinion publique ne trouverait plus de raisons valables de continuer avec ce modèle et se tourneraient sûrement sur la capitalisation et l'assurance privée. Les mesures qui seront choisies par les partenaires sociaux devront donc tenir compte de ce principe crucial sur le plan social.

Concernant la recommandation 3, la CFTC tient à rappeler que le groupe de travail étudie déjà la question d'un nouveau régime qui reprendrait les droits et obligations des deux régimes existants à horizon 2019. Cependant un tel rapprochement ne peut se concevoir que comme la résultante d'un effort de rationalisation, elle ne peut donc pas être le préalable des mesures paramétriques. En outre, la CFTC rejoint la Cour des comptes sur le bilan qu'elle fait sur le plafond de la sécurité sociale et sur son impact sur les cotisations à l'AGIRC, ce dernier étant trop déconnecté de l'augmentation réelle des salaires. De ce fait, la masse salariale sous ce plafond a augmenté tandis que celle au-dessus à baisser, faisant perdre 2 milliards d'euros de cotisations aux deux régimes.

Sur le point numéro 4 adressé aux partenaires sociaux, la CFTC considère qu'il n'y a pas lieu de supprimer l'AGFF actuellement, qui permet non seulement le départ à l'âge pivot, mais également de financer les départs anticipés du fait du décret « carrière longue » de juillet 2012 ou pour cause de handicap. La proposition du rapport qui consiste à se servir du taux d'appel pour financer le départ à l'âge pivot à hauteur de l'AGFF ne peut être plus satisfaisant que le système actuel et ce d'autant plus qu'il prive les partenaires sociaux d'une possibilité de pilotage semi-automatique des réserves par ce même biais. L'inégalité de traitement entre salarié dont fait état le rapport ne serait pas régler de ce seul fait puisque l'avantage en lui-même est octroyé individuellement. La solidarité de fait entraîné par le mécanisme des cotisations est donc préférable à l'augmentation du taux d'appel de 25%.

En outre et concernant le point 5 des recommandations, la CFTC tient à interpeller la Cour des comptes sur le fait que les partenaires sociaux se fondent sur les mêmes prévisions économiques que le gouvernement de façon à ce que ces prévisions ne soient pas contestables. De même, les services du GIE donnent aux partenaires sociaux des travaux internes et externes bien documentés. il n'est donc pas du ressort des partenaires sociaux de contester des taux qui servent à l'établissement des prévisions de la sphère publique. La CFTC prend cependant note de ce souhait de voir pris en compte des scénarios économiques plus durs, mais la encore il ne faut pas perdre de vue le message extrêmement pessimiste donné aux Français sur l'économie et

qui pourrait à termes, participer à sa dégradation de par son caractère anxiogène.

Enfin et concernant les points 6 et 8, la CFTC partage le constat de la Cour des comptes en ce qu'il faudra dans le prochain accord, définir des objectifs de niveau minimal de réserves à court terme comme à moyen et long terme ainsi que de renforcer le rôle des fédérations dans la gestion des réserves. Comme rappeler si dessus, la CFTC est favorable à l'utilisation variable du taux d'appel en fonction du niveau de réserves, permettant un pilotage semi-automatique de ces dernières. Sur l'automaticité totale la CFTC considère qu'elle suppose d'être mise en place dans une période faste et non pendant une période de crise.

À l'instar des recommandations adressées uniquement aux partenaires sociaux, la CFTC tient également à apporter des précisions sur les conclusions du rapport qui concernent également les pouvoirs publics.

Concernant les points 1 et 2, la CFTC partage les recommandations faites par la Cour des comptes : une concertation entre les partenaires sociaux et l'État sur un certain nombre de paramètres communs pourrait être enrichissante pour les régimes de base comme pour les régimes complémentaires, sans présager de l'efficacité de cette dernière quant aux responsabilités qui pourront en découler. De même et comme déjà précisé ci-dessus, la CFTC pense que le mode de fixation du plafond de la sécurité sociale doit être revu de façon à décélérer le décrochage entre ce dernier et la réalité des salaires qui pèsent sur l'équilibre financier du système global des retraites.

Concernant la réduction des couts de gestion (point 3), la CFTC comme les autres partenaires sociaux se sont déjà prononcés favorablement en ce sens dans le dernier accord du 13 mars 2013. Comme le rapport le précise à juste titre, les partenaires sociaux ont adopté rapidement 8 résolutions permettant une économie de 300 millions d'euros, allant des couts informatiques en passant par la simplification des mécanismes ou l'établissement d'un schéma cible pour les regroupements (avec centralisation en cours dans le cadre des contrats d'objectifs). La CFTC considère donc que les régimes ont déjà fait un grand pas dans ce sens et accepte de continuer les concertations en groupe de travail pour parvenir encore à améliorer la gestion et son coût. Sur ce point, cette question illustre aussi la capacité des partenaires sociaux à accélérer leur prise de décision par le biais des groupes de travail, tout en laissant au dialogue social l'ensemble de ses prérogatives.

En outre la CFTC est d'accord pour dire qu'il y a encore des gisements d'économie inexploités par le biais de nouvelles mutualisations entre GPS ou par une meilleure répartition des portefeuilles d'activités mais la rapidité des décisions prises en novembre dernier sur

les huit recommandations montre que les partenaires sociaux sont en capacité d'action en terme de gestion par les fédérations.

Concernant la qualité du service aux assurés (point 5), la CFTC rappelle que c'est une préoccupation majeure, son objectif principal étant de servir correctement les pensions. Même s'il est normal de considérer que celle-ci doit toujours gagner en efficience, la CFTC considère que le taux de réussite du passage à la mensualisation des allocations a montré la capacité de réaction des services pour mener à bien cet objectif.

Par ailleurs, la CFTC déplore l'absence de vérification des URSSAF de l'assiette du taux et du calcul des cotisations dues à l'AGIRC et l'ARRCO (point 6) alors même que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 avait étendu les pouvoirs de ces derniers à la vérification desdites cotisations (article L. 243-7 du Code de la sécurité sociale). À la différence du contrôle pour l'UNEDIC, celui des régimes complémentaires est resté lettre morte au point qu'aucun décret d'application ne soit paru à ce jour. Hors il est question de plus de deux milliards de cotisations éludées (entre 2,2 et 2,7 milliards) selon les services des régimes complémentaires, imputables en grande partie au travail illégal. Ces montants ne sont que partiellement récupérables en théorie comme le précise le rapport, mais la CFTC tient à rappeler la compétence de l'AGIRC-ARRCO qui doit garder son rôle plein et entier dans l'appel des cotisations de retraite complémentaire eu égard à sa maîtrise technique et spécifique de ces dernières.

Concernant les deux derniers points abordés dans le rapport, la CFTC considère que c'est aux pouvoirs publics de fixer un ensemble de règles sur la fréquence et la qualité des échanges entre l'État et les partenaires sociaux, dans le respect des prérogatives des partenaires sociaux en matière de retraite complémentaire.

De même, la concertation automatique entre l'État et les partenaires sociaux dans l'élaboration commune « d'une loi de financement de la protection sociale obligatoire » peut être une clef de liaison entre les décisions relatives à la retraite de base et celles relatives aux retraites complémentaires ; voire même avec l'ensemble de la protection sociale. Ce besoin de cohérence une fois établie, la CFTC tient à rappeler que là aussi, cette loi ne peut être qu'à l'initiative de l'État pour des raisons juridiques évidentes sans que cela n'enlève rien au dialogue social et aux responsabilités qui incombent aux partenaires sociaux en la matière. Si cette solution était retenue par l'État, la CFTC tiendrait tout son rôle lors de ces concertations.

Pour conclure et comme le précise ce rapport, l'enjeu essentiel que représente l'avenir des retraites complémentaires exige des réformes ambitieuses, multiples dans leurs points d'application et à hauteur des besoins de financement nécessaires à la pérennité des régimes. La CFTC

entend bien explorer toutes les pistes proposées par ce rapport ainsi que toutes autres propositions émanant des services techniques du GIE l'AGIRC-ARRCO ou des corps intermédiaires. Sans pouvoir dire ce qu'il sera décidé lors des négociations à venir, il est sûr que tous les partenaires sociaux s'accordent sur le fait qu'un panachage de mesures semble nécessaire pour parvenir à l'amélioration des soldes annuels d'au moins 5 milliards dès 2018. Pour ce faire, la CFTC partage le constat de la Cour des comptes en ce que ces mesures doivent être adoptées dans les premiers mois de 2015, c'est pourquoi les partenaires sociaux se réunissent actuellement en groupe de travail afin d'explorer chacune des pistes envisageables.

Cet enjeu d'une importance cruciale, ne doit pourtant pas éluder le service d'intérêt général consistant à verser un bon niveau de pension à hauteur de la règle de contributivité à laquelle la CFTC est attachée. C'est pourquoi il faut également préserver une justice sociale pour les futures générations afin qu'elles acquièrent des droits à une retraite complémentaire d'un niveau approprié. Baisser de manière trop drastique le taux de rendement de régimes reviendrait à anéantir la confiance de nos concitoyens sur la pérennité de leur système de retraite complémentaire. Il en va ici de l'adhésion à notre système de protection sociale dans son intégralité.

Depuis la création des deux régimes, la CFTC avec les autres partenaires sociaux ont su assumer pleinement leurs responsabilités et définir, même en période de crise, une démarche volontaire et rigoureuse tant dans la gestion que dans la détermination des paramètres nécessaires à assurer la pérennité des régimes.

Pour toutes ces raisons la CFTC est attachée à la retraite complémentaire par répartition, gérée paritairement et en pleine responsabilité des lourds défis auxquels il faut faire face actuellement. La CFTC garde aussi pour principe inaliénable qu'un accord ne peut se trouver que dans la légitime répartition des efforts entre les entreprises, les actifs et les retraités afin de garantir la justice et la solidarité entre tous les acteurs du système et entre toutes les générations.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE FORCE OUVRIÈRE

Comme vous le soulignez, jusqu'au vote du programme de stabilité en 2013, le principe de laisser aux interlocuteurs sociaux la responsabilité du pilotage n'avait pas été remis en cause.

Pour mon organisation, c'était l'application pratique de la liberté de négocier, certes dans un domaine attribué par le législateur. Ce principe fondamental pour FORCE OUVRIÈRE a donc été revu par le vote des traités dits TSCG et MES.

Notre représentant vous a fait part de notre analyse sur ce thème lors de l'audition que vous avez accordée aux organisations syndicales. Certes l'importance de la retraite complémentaire pour les salariés du secteur privé, près d'un quart des sommes totales distribuées par an, ne peut laisser indifférent l'État.

Il convient de souligner qu'entre les années 70 et les années 2010, si le taux de pauvreté chez les retraités est passé de 35% à 10%, c'est aussi en grande partie grâce à l'apport des régimes complémentaires du privé.

Pour autant, si les derniers mots de votre rapport laissent à penser que la Cour fait confiance aux interlocuteurs sociaux pour relever à nouveau les défis en termes de pérennité de la retraite complémentaire, je souhaite, au nom de mon organisation revenir sur différentes appréciations que vous avez faites, plus particulièrement sur le pilotage des régimes (I), sans ignorer la gestion de ceux-ci (II).

I. LE PILOTAGE DES RÉGIMES

À l'origine, la liberté des interlocuteurs sociaux était entière (A), depuis le traité de Maastricht jusqu'à la loi de janvier 2014, la liberté est de plus en plus surveillée (B)

A. La liberté n'exclut pas la responsabilité

Les régimes AGIRC et ARRCO concernent un peu plus de trente millions de personnes, environ 18 de cotisants pour 12 de retraités. FORCE OUVRIÈRE, dès l'origine de ces régimes a pris toutes ses responsabilités, et sans remonter trop dans le passé, nous avons été signataires des accords de 1993 et 1996, pris dans une période économique particulièrement difficile, du moins au vu de l'époque.

La crise économique que nous vivons aujourd'hui dure déjà depuis six ans, et la politique d'austérité menée par le gouvernement ne fait qu'aggraver la situation, y compris des amortisseurs sociaux tels que AGIRC ARRCO.

Pour revenir à la précédente période de crise, les accords pris il y a vingt ans ont permis, vous le soulignez, 193 Md€ de mesures de redressement pour les régimes et la constitution de 60 Md€ de réserves à la fin 2008.

Lors de la négociation de 2011, les prévisions macroéconomiques sur lesquelles nous nous sommes basés, comme à chaque négociation, étaient celles du gouvernement. Mais collectivement nous avions pris la précaution d'y intégrer les prévisions européennes, moins volontaristes. Dès 2012, avec les rendez-vous fixés dans l'accord de 2011, les signataires se sont rendus comptes non seulement que les effets de la crise étaient beaucoup plus lourds qu'attendu, mais surtout que la crise n'était pas "derrière nous" selon l'expression des politiques.

À cette occasion, FORCE OUVRIÈRE exprime ses réserves sur vos appréciations quant à la faiblesse des outils de pilotage à la disposition des interlocuteurs sociaux.

Sauf à créer un modèle propre, les régimes travaillent avec les données fournies par les organismes nationaux. De plus il n'est pas certain qu'un service interne aurait pu être plus performant dans les prévisions que les institutionnels, qui ont eux aussi les plus grandes difficultés à dessiner les perspectives pour les années à venir, y compris à court terme.

Pour revenir à l'année 2012, et au vu des résultats 2011, notre responsabilité a joué pleinement: une nouvelle négociation a débuté pour arriver à l'accord de 2013.

B. Les évolutions communautaires et législatives restreignent la liberté de négocier

L'intégration des régimes dans la rubrique des "ASSO" découle directement de la validation du traité de Maastricht par référendum. Depuis, les sommes distribuées et leur résultat, positif ou négatif, font partie de la règle dite des 3% du PIB. Notre organisation cherche toujours le fondement technique de ce chiffre, quant à légitimité démocratique, chacun a sa réponse.

Votre rapport préconise un encadrement des dépenses des régimes et l'intégration de leur trajectoire à travers une « loi de financement de la protection sociale obligatoire ».

Je souhaite m'arrêter sur ce point, autant sur la forme que sur le fond.

Sur la forme, lorsque vous m'avez rendu destinataire de votre rapport, vous avez attiré mon attention sur le caractère confidentiel du document, en insistant sur la non divulgation à un tiers. Loin de moi l'idée de considérer les services de Monsieur le Premier Ministre comme des tiers aux ministères destinataires de votre rapport, mais par lettre en date

du 22 octobre, celui-ci demande au Haut Conseil au financement de la protection sociale un éclairage sur ce thème particulier.

Sur le fond, et je l'ai indiqué dans un courrier à ce sujet à Monsieur le Premier Ministre, si cette mesure devait prendre effet, il en serait fini du pilotage paritaire, et les conséquences sociales pour les quelques 30 000 salariés des groupes paritaires de protection sociale seraient catastrophiques.

En conséquence, mon organisation s'oppose fermement à ce que nous considérons comme une tentative de reprise en main par la puissance publique d'un pilotage paritaire qui, et je cite à nouveau votre rapport, a pris ses responsabilités, pour arriver, à la fin 2013, à posséder environ 64 Md€ de réserves.

Votre enquête vous a également amené à vous prononcer sur ce que vousappelez une situation de concurrence entre les ressources du régime de base et celles des complémentaires. Nous ne partageons pas votre analyse en ce qu'elle fait référence à la compétitivité coût, en revanche nous avons bien noté le frein supplémentaire à la liberté de négocier apporté par le Comité de Suivi des Retraites, ou plus exactement par la mise en place concomitante du taux maximum de prélèvement pour la retraite en général.

Cette disposition que nous combattons est du même ordre d'idée que celle d'une introduction de mécanismes d'ajustement automatique.

Vous prenez en exemple des Pays dans lesquels, lorsque l'automaticité aurait dû se mettre en place, elle a été arrêtée "politiquement" (et à juste titre pour l'appréciation que nous en portons) pour des raisons sociales évidentes.

Beaucoup d'autres sujets pourraient être abordés, mais je souhaite, dans l'espace qu'il me reste, aborder vos remarques et recommandations sur la gestion des régimes.

II. LA GESTION DES REGIMES

Votre rapport apparaît sévère sur l'existant (A) parce qu'il ne prend, à notre avis, pas assez en compte les efforts, certes récents, demandés par les gestionnaires aux institutions de retraites complémentaires (B).

A. Le régime ARRCO ne peut pas être comparé, ni au régime AGIRC, ni aux régimes de base (CNAV MSA)

Il y a à peine quinze ans l'ARRCO, c'était 44 régimes, avec chacun des règles de gestion différentes, comme vous le soulignez. Depuis les accords de 1996, des regroupements ont été faits, il pourra peut-être

encore y en avoir quelques-uns, ce sera aux interlocuteurs sociaux de se prononcer.

À ces 44 régimes correspondaient autant de systèmes d'information, aujourd'hui l'usine retraite est une réalité. Sa mise en place de manière décentralisée a été incontestablement un facteur d'adhésion des groupes, même si la méthode a pu entraîner des difficultés qu'aurait pu éviter un système centralisé.

Dès l'origine du projet, la volonté politique a été de partager la construction de cette usine retraite.

L'AGIRC, dès sa conception était un régime "unique", ce qui explique, au passage les différences dans les taux d'anomalies, qui, et c'est un point suivi de très près par les gestionnaires que nous sommes aussi, ont une forte tendance à la baisse.

Vous notez des coûts supérieurs à ceux du régime général, et parmi ceux-ci un « surcoût » de 11% des rémunérations moyennes. Ces rémunérations sont issues d'une convention collective, négociée entre l'association d'employeurs et les organisations de salariés: pour FORCE OUVRIÈRE l'approche strictement comptable que vous prenez ne peut être retenue, sauf, une fois de plus à restreindre la liberté contractuelle.

Enfin, dans votre comparaison de coûts avec le régime général, il n'apparaît pas que vous preniez en compte le recouvrement, effectué par l'AGIRC ARRCO. Ceci me ramène à la lettre de mission de Monsieur le Premier Ministre que j'ai déjà évoquée, en effet la demande est faite au Haut Conseil de faire ressortir les avantages et inconvénients d'un recouvrement "ACOSS" des cotisations complémentaires.

À la fois parce qu'il ne s'agit pas du tout des mêmes réglementations, mais aussi parce que l'État lui-même le refuse, en ne lui en donnant pas les moyens, à l'ACOSS d'expérimenter le contrôle de l'assiette, FORCE OUVRIÈRE s'oppose à ces préconisations. J'ajoute que ces mesures si elles devaient être prises auraient des conséquences sociales auxquelles il a déjà été fait allusion.

Enfin, imaginer le transfert de la charge de travail oblige à changer la législation, ce qui revient à créer un régime unique de retraite. Mon organisation a eu l'occasion d'exprimer, en son temps son opposition à la fusion ANPE UNEDIC, par mimétisme, nous ne sommes pas favorable à la création de « Pôle retraite ».

B. Les efforts récents

Vous y faites référence, cependant, et sans entrer dans le détail de l'ensemble des mesures prises en application de l'accord du 13 mars 2013,

votre jugement sur celles-ci me paraît à la fois sévère et ne tenant pas assez compte du contexte.

Une fois l'accord de mars 2013 signé, les interlocuteurs sociaux se sont réunis pour décliner en mode opérationnel les pistes d'économie qui avaient été décidées.

Le relevé de conclusions du 29 novembre 2013, puis sa mise en application courant 2014 ont déjà permis d'enclencher le mécanisme d'économie, les gestionnaires suivent très attentivement et sont très volontaires pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, différents courriers envoyés aux institutions en sont les témoins.

Si les recommandations en terme quantitatif d'économie supplémentaire que vous faites peuvent paraître sur un plan strictement comptable en phase avec le modèle CNAV que vous évoquez, elles paraissent, au plan pratique difficilement atteignable, et dans tous les cas, elles relèvent de la seule compétence des gestionnaires.

Quant à la « fusion » des régimes AGIRC et ARRCO, contenue dans l'accord de 2001, si elle peut être source d'économie de frais de gestion et de supplément de qualité du service rendu, deux valeurs auxquelles notre organisation FORCE OUVRIERE est attentive, elle n'aura de sens que si il est trouvé un accord sur la pérennité et l'équilibre des régimes de retraite complémentaire.

À ce propos, et pour conclure, les enjeux de cette négociation à venir portent à la fois sur le retour à l'équilibre et la constitution de réserves qui permettront de passer le cap de 2035, mais aussi sur la capacité des organisations, salariales et patronales, à faire vivre ce mode de pilotage et de gestion qu'est le paritarisme.

De chaque côté de la table de négociation, chacun a ses revendications, tous connaissent les leviers qui peuvent être mis en action pour arriver à un compromis acceptable par le plus grand nombre.

Pour ce qui concerne FORCE OUVRIÈRE, comme depuis plus de 60 ans, nous prendrons nos responsabilités, selon le mandat qu'aura la délégation, mandat qui sera débattu dans nos instances, sans que les suggestions ou recommandations extérieures puissent interférer sur nos décisions.
